Adaptive Organizations and People

A Literature Survey for the Task Force on Workforce Adaptation Public Service 2000

prepared by
Paul de L. Harwood

92-00622/

Adaptive Organizations and People

Adaptive Organizations and People

A Literature Survey for the Task Force on Workforce Adaptation Public Service 2000

prepared by

Paul de L. Harwood

The Institute for Research on Public Policy
L'Institut de recherches politiques

Copyright © Supply and Services Canada 1991

Printed in Canada

ISBN 0-88645-126-4

Camera-ready copy and publication management by
PDS Research Publishing Services Ltd.
P.O. Box 3296
Halifax, Nova Scotia B3J 3H7

Published by
The Institute for Research on Public Policy
P.O. Box 3670 South
Halifax, Nova Scotia B3J 3K6

Contents

Foreword vii

Acknowledgements viii

The Author ix

Executive Summary x

I. Introduction and Terms of Reference 1

II. Findings 5

A. Qualities of Adaptive Organizations 5

B. Examples of Adaptive Organizations 14

1. Well-Performing Organizations in the Canadian Public Service 14
2. Other Public Sector Examples 15
3. Private Sector Adaptive Organizations 18

C. Characteristics of Adaptive People 20

1. Some Key Features 20
2. Transformational Managers 22
3. Change Masters 23
4. Intrapreneurs 24

D. Factors Enabling Workforce Adaptation 25

1. The Process of Adaptation: Conditions Favouring Innovation 25
2. The Process of Adaptation: Ways and Means 26
3. Changing Organizational Culture 29
4. Prescriptions for Making Organizations Adaptive 31
5. Public Sector Constraints to Adaptation 32
6. Overcoming Constraints—Some Examples 33

III. Adaptive Organizations and People: A Summary of Attributes .. 37

References 41

Appendices 45

A. Attributes of Well-Performing Organizations 45
B. Bureaucratic vs. Post-entrepreneurial Organizations 48
C. Institutional and Technical Processes 49
D. Transformational Managers 50
E. Characteristics of "Intrapreneurs" 52
F. The Change Management Process 55

Foreword

In addition to its many explorations of structures, processes, and performance in the public sector, the Institute for Research on Public Policy has a longstanding commitment to work designed to clarify and improve public sector management practices.

In recent years, it has published *The Responsible Public Servant*, the path-breaking study of ethical dilemmas confronting contemporary public servants, by John Langford and Kenneth Kernaghan, the original and insightful examination of managerial attitudes in the public service, *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector* by David Zussman and Jak Jabes, and the widely acclaimed *Beyond the Bottom Line: Management in Government*, by Timothy Plumptre.

The forthcoming study by James Taylor, *Bureaucracy, Management Practice and Organizational Patterns*, explores some of the dramatic changes in public sector organization and working environments flowing from rapidly advancing information technologies.

Paul Harwood's useful literature review on "Adaptive Organizations and People" falls comfortably within the ambit of this interest, providing as it does a guide to some of the more prominent current thinking on ways in which public sector organizations and individual managers can adapt effectively to a rapidly changing environment.

The impetus for this review came from the extensive Public Service 2000 exercise undertaken within the federal government in December 1989, and still in the throes of implementation. Given this context, this working paper should be particularly helpful to government practitioners, the public sector managers who must confront on a daily basis the challenges of change. It will also be of interest, however, to the more general reader seeking an introduction to a field which the current debate on the state of the federation is rendering increasingly relevant and important.

The Institute is pleased to have this opportunity to promote wider awareness of the work going into current reforms in the Canadian public service.

Rod Dobell
President
April 1991

Acknowledgements

Public Service 2000 represents an unprecedented initiative by a wide variety of concerned and capable federal employees to change the status quo. It has and will continue to stimulate discussion and long-awaited action to improve the public service climate. A central theme in these endeavours is adaptiveness, the ability to manage change effectively. This key concept is explored in the present paper, from several perspectives. What are adaptive organizations, i.e., what characteristics make them more likely to survive the turbulent conditions of the future? Where are they—which public and private sector entities display adaptive characteristics? People can be described as adaptive also—but what makes them so? What are their distinguishing traits—traits that perhaps should be sought after by organizations recognizing a need to manage change more capably than ever before? And how can an organization *become* adaptive? What does it need to do?

The author is indebted to several people for having the opportunity to be a part of PS 2000. It is an honour to be involved in such an historical undertaking, full of positive promise. Special thanks are due to Mr. Ken Sinclair, Assistant Deputy Minister, Policy and Coordination, Transport Canada. Ken was instrumental in contracting for what started off as a background paper for the Task Force on Workforce Adaptation, of which he was a member. The project was shepherded through to completion with the help of Mr. Gerard Macdonald, his Executive Assistant, in a very short timeframe.

Mr. Harry Swain, Deputy Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development and Chairman of the Task Force recognized the merits of the paper. His sincere encouragement and support, along with the appreciative comments of Task Force members, are very gratefully acknowledged. One might say Mr. Swain embodies many of the attributes of the adaptive person.

Thanks are expressed also to Mr. Stuart Wightman, the Task Force's Project Coordinator, for operational assistance, to Jane and Christine Buchanan for their word processing skills, and to Ms. Sheila Protti, who edited the monograph with both balance and insight.

Paul de L. Harwood
Ottawa

The Author

Dr. Paul de Lotbinière Harwood is an independent management consultant and industrial/organizational psychologist based in Ottawa. He was educated at Concordia and McGill University in Montreal in the biological sciences, and the University of Ottawa, where he completed his Master's and Doctoral degrees in Psychology. Dr. Harwood has been a consultant specializing in Human Resources since 1978, and has provided a range of services to public and private sector organizations. These services have ranged from career assistance to projects involving performance appraisal and selection systems and counselling. The major part of his current practice is devoted to Organization Development work, such as Team-Building and Employee Attitude Surveys, and to helping organizations manage change generally. In addition to applied consulting, Dr. Harwood writes and conducts research on contemporary issues.

Executive Summary

This report summarizes a comprehensive literature survey for the Public Service 2000 Task Force on Workforce Adaptation. Topics include:

1. Qualities of Adaptive Organizations
2. Examples of Adaptive Organizations
3. Characteristics of Adaptive People
4. Factors Enabling Workforce Adaptation

Adaptation in management writing is considered an attribute of innovative, successful and effective organizations and people. Most sources provide information which is primarily descriptive in nature, although several more prescriptive works of recent origin are reviewed. In both cases, the preponderance of the literature focuses on private sector organizations. The few sources dealing with adaptive public organizations, notably the Canadian public service are reviewed and parallels discussed where appropriate.

The salient characteristics emerging from a variety of different perspectives reflect fundamentally similar conclusions. Adaptive organizations display up to 25 characteristics. Those most frequently endorsed include: the encouragement of risk and innovation; visible acknowledgement of good performance; articulated purpose and mission; adaptive people as members; effective management of change; collaborative climate; minimal constraints (rules and procedures); strong client orientation; and built-in feedback mechanisms.

The private sector provides numerous examples of such organizations. Some of these are pointed out, e.g., IBM, American Express, Apple Computer, Kodak. However, there are examples of adaptiveness in the public sector. These include the eight well-performing organizations highlighted in a key study by the Office of the Auditor General. Others cited in the same vein are CIDA and AECL. Instances of adaptive management practices, structure, and response to environmental demands are alluded to briefly. There is a discussion of difficulties in moving bureaucracies towards an adaptive state.

Adaptive people display a fairly consistent profile across many types of organizations. Research indicates specific personality traits, skills and above all, attitudes. While environment (e.g., organizational support) plays a key role, these individuals manifest a high degree of self-motivation and a preference for novelty.

They are relatively comfortable with change, unbiased by traditions, and often multi-faceted in their skill sets. They are intrinsically motivated by pride, and tend to credit and empower others. Integrators, facilitators and innovators, they are opportunity-focused, creative, and manage ambiguity well. They are referred to with a variety of labels, including "change masters" and "intrapreneurs." As individuals, they manifest characteristics similar to the adaptive organizations, and are usually found in these entities. Adaptiveness is considered to be learnable and necessary—by both organizations and individuals.

The last section of the literature survey centres on factors enabling the adaptation of workforces to change. A select sample of works and case studies is reviewed from a large and increasing number of sources. There is a discussion of general enabling factors (e.g., creating the right climate for change) along with specific techniques (e.g., incentive programs, appraisal systems). The innovative practices of many organizations (facing issues similar in some cases to those faced by the public service) illustrate the process of adaptation. Wherever possible, cases and theory are summarized with respect to these particular issues. In the more prescriptive works, many experts have set out sound and broadly effective recommendations. Notwithstanding a fairly pessimistic attitude on the part of some writers on the prospects for public organizations, there are key strategies which, once modified, have significantly enabled workforce adaptation. These range from joint ventures and contracting-out options, to techniques of building a supportive culture, building teams, and acknowledging contributions.

At the conclusion of the pages, there are summary checklists of the qualities of adaptive organizations and adaptive people.

The insights revealed by even a selected number of sources such as those reviewed are fundamentally important and potentially useful in decision-making on public service revitalization. Adaptive organizations have successfully used task forces for many related reasons. Solutions to change management problems exist *within* each organization, and the consideration of all models of effective performance can facilitate the creative application of workable strategies.

I.

Introduction and Terms of Reference

Public Service 2000 is an initiative to renew the public service of Canada, launched by the Prime Minister in December, 1989. This need for renewal stems from recognition of several issues and current trends, which will require changes to be made in the way the Service is structured and managed. Some of these issues include the growing need to find new ways to deliver more with the same or fewer resources; the internationalization of commercial markets; increasing concern for the environment; and increasing tightness of the labour market. The thrust of PS 2000 is to find ways to make the Service more innovative and open to new ways of doing things. The intent of the program is to enable the Service to adjust rapidly (adapt) to changes.

PS 2000 is managed by John Edwards, former Public Service Commissioner, reporting to Paul Tellier, Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet. Mr. Tellier has overall responsibility for implementing the program, subject to review and approval by Gilles Loiselle, President of the Treasury Board.

There are ten internal task forces, with a mandate to rethink the culture of the Public Service. Each is led by a deputy minister and is comprised of about ten senior managers. Each has a regional representative and a central agency contact. There is scope for all task forces to determine their own research approach, e.g., receiving briefs, commissioning background papers from managers and external consultants, implementing surveys to gain the input of public service employees. The list of task forces includes:

Occupational and Classification Structure

Compensation and Benefits

Staffing

Training

Staff Relations

Workforce Adaptation

Budget Controls

Administrative Policies and Common Services

Management Category

Service to the Public

The task forces were to submit a first round of recommendations by the end of January, 1990. These were to be changes to administrative procedures which could be implemented quickly. Recommendations on more complex issues were to be tabled in the fall of 1990. At this time the final reports of all task forces would be made available, and disseminated by the PS 2000 Secretariat, headed by Mr. Edwards.

This literature review was originally submitted by the author as a background paper to the Task Force on Workforce Adaptation. It was intended to address a need for information on key characteristics of adaptive organizations and adaptive people.

The Task Force is chaired by Mr. Harry Swain, Deputy Minister of the Department of Indian and Northern Affairs. Management and funding of the literature review was the responsibility of Mr. Ken Sinclair, Assistant Deputy Minister, Policy and Coordination, Transport Canada.

The mandate of the Task Force is to develop recommendations on ways to build adaptive, flexible organizations within the Public Service, and support the adaptation of the unionized and managerial workforce. Over the course of several meetings issues discussed included: dealing with marginal performers, the PREA process, training, the negative impact of constraints and rules, recruiting and career development. The broad focus of this particular Task Force by necessity encompassed many of the topics of other task forces.

To *adapt* means to adjust oneself to a new environment or different conditions, to reconcile oneself to changing circumstances. It suggests changing, modifying, acclimatizing—and these are more active terms than the relatively passive connotation of the word "accommodate". There is a difference between coping with change and managing change. An *adaptable* (*adaptive*) person—or organization—is one able to adjust readily to changing conditions. *Adaptation* is both the act of adapting and the state of being adapted. In biology, for example, "adaptation" means any alteration in the structure or function of an organism or any of its parts, by which the organism becomes better fitted to survive in its environment. It also means a form or structure modified to fit the changed environment.

The meaning of the term *adaptiveness* for the Task Force is: survival with core values intact; flexibility; resilience in the face of unanticipated change as well as the normal kind; internal capacity to learn and organize, to cope with a changing environment. Circumstances to which the Public Service (as a workforce and a system) has to adapt include relentless productivity pressure, job insecurity, value conflicts with the political system, multiple ombudsmen and defencelessness in public, and not infrequently the lazy contempt of its owners and customers. Workforce adaptation is both a process and an objective; it implies a desired state, characterized by versatility, flexibility and responsivity. These characteristics apply to systems, organizations and people in the Public Service.

In surveying the pertinent literature, this report provides both insight and practical examples on four themes. Section II A reviews selected sources related to the topic of adaptive organizations—their attributes and functioning. Both private and public sector organizations are described; key works and main messages are profiled. Section II B provides some examples of organizations with the salient characteristics of adaptation, citing examples of adaptive strategies and innovative practices used to deal with several indigenous trends (e.g., low morale, coping with fiscal restraint). Throughout, attention is focused on recent sources, similar conditions to those faced by the public service, and to some degree, feasibility of strategies used.

Section II C summarizes work on characteristics of adaptive people. This topic has been examined from a wide variety of perspectives but fundamental aspects recur in the literature. Adaptive organizations nurture, develop and enhance specific qualities in their employees, and innovative, creative members are often responsible for bringing their organizations to a state of effectiveness. Section II D reviews a series of works which are prescriptive in nature. These sources contain a wealth of pragmatic advice on both general and specific ways to enable workforce adaptation. They are diverse, insightful and useful to organizations and individuals seeking to manage change in public and private sector environments.

Section III provides summary checklists of adaptive organizations and people. References list all the publications referred to in this report, while the appendices integrate many of the concepts.

Although written from diverse perspectives, most of the literature conveys several fundamental themes, and several frequently used strategies. While contexts differ from case to case, there is a significant level of congruent thinking on themes of adaptiveness even with regard to many of the enabling factors.

II.

Findings

A. Qualities of Adaptive Organizations

This section of the report reviews a number of sources addressing the theme of adaptive organizations. While "adaptive" can mean a relatively passive acceptance of change such that things continue to run relatively smoothly, the literature primarily considers adaptation in a more active sense.

The term is equated with an organization that *manages*, rather than copes, with change, one which is "innovative," "effective," or "successful."

Inertia, rather than adaptability, characterizes many organizations. Their growth is shaped more by the environment than by strategic choice. This situation is gradually changing, and the literature on managing change and fostering innovation is growing. However, there is still a good deal on non-adaptive organizations and on the problems they have faced, as opposed to solutions.

Most of the sources from which key points are summarized below are descriptive in nature, rather than prescriptive. Much of the theory is sound and based on both the experiences and insightful thinking of experts. The vast majority of writing deals with private sector organizations; with few exceptions, there is very little on the qualities of adaptive public organizations. In fact, there are references suggesting that public organizations are not adaptive. However, the characteristics cited below can be useful; they relate to models of adaptability and are not all foreign to a public organization's culture.

Innes and others (1987) surveyed 170 Canadian private sector organizations, and conducted over 3,000 interviews with their employees in order to determine the 100 best companies to work for in Canada. Their groupings include "Pace Setters," "Challengers," "Mainstream," "Classics," and "In a Class of their Own." Common denominators of excellent environments include:

1.	**Team Spirit**	Employees feel they are not just numbers and that the organization recognizes and values their contributions.
2.	**Communications**	Senior management informs employees about policy changes and company decision-making. Employee attitude surveys are conducted regularly.
3.	**Career Development**	Employees acknowledge goals and use effective performance appraisal procedures.

4.	**Mobility**	Job changes and lateral moves prevent stagnation; fast-trackers are given special consideration.
5.	**Incentives**	There is a link between performance and incentives (typically, profit-sharing).
6.	**Recognition Programs**	Systems are in place to award individual effort and unusual achievement.
7.	**Physical Fitness**	On-site programs are available.
8.	**Education Aid**	The employers encourage professional improvement and further education and costs are reimbursed.
9.	**Pay/Benefits**	Organizations offer above average salaries and benefits.
10.	**Unions**	The relationship between management and unions is positive.

Although "adaptiveness" as such did not emerge as a salient characteristic, it is clear that a given organization with many or most of the above qualities would likely be best prepared to manage change effectively. *Adaptiveness is a by-product of highly functional systems, procedures, and attitudes.*

Amabile's (1988) substantial piece on creativity and innovation in organizations reveals a set of nine "qualities of environments" influencing creativity. These include, in order of importance:

1. **Freedom**—the environment permits a sense of self-control over members own work and ideas.
2. **Good project management**—presence of a manager who serves as a good role model (communication skills, no oversupervision).
3. **Sufficient resources**, of all kinds.
4. **Encouragement**—there is an atmosphere of enthusiasm as opposed to threatening evaluation.
5. **Organizational factors**, such as a collaborative climate where failure is not fatal.
6. **Recognition**, feedback and reward.
7. **Sufficient time** to explore different perspectives.
8. **Challenge**, arising, for example, from the problem's importance to the organization.
9. **Pressure**—a sense of urgency, generated either from outside the organization, or a desire to accomplish something important.

Conversely, practices such as over-emphasis on the status quo and poor performance appraisal processes contribute to much less adaptive organizations. Kanter (1988) echoes this when discussing flexibility in organizations. Effective project teams, she states, need to work unencumbered by formal plans, committees, board approvals, and "other bureaucratic delays."

Goodman and others (1982) review much of the early literature on organizational adaptation, and distinguish between active and passive adaptation. The former stresses managerial choice—managers or dominant coalitions scan the relevant environment for threats

and opportunities, formulate strategic responses, and adjust organizational structure appropriately. Specialist organizations belong in stable environments; generalist organizations in unstable, uncertain environments. Passive adaptation is really accommodation, i.e., the organization does not attempt to alter the environment, for example, by engaging in political activities to influence matters such as regulation.

The Goodman text includes an excellent chapter by Staw ("Counterforces to Changes") detailing, from a psycho-social perspective, many of the antecedents for resistance to change on the part of individuals and organizations. For example, because consistency in action is traditionally perceived as part of effective leadership, administrators often strive to avoid appearing indecisive. This means maintaining the status quo, even though it is visibly ineffective. These types of individuals are termed "defenders"; they tightly control organizations. "Prospectors" have an entrepreneurial thrust; "reactors" are often the least effective in managing change.

Several contributing authors propose that creativity is crucial to the adaptability of organizations. The proportion of innovators affects how quickly an organization can adapt. An effective tactic is to utilize distinctive competence (e.g., high flyers; creative persons).

Weick (in Goodman, 1982) characterizes organizations that are incapable of self-design, in contrast to more adaptive enterprises:

> They value forecasts more than improvisation, they dwell on constraints rather than opportunities, they borrow solutions rather than invent them, they defend past actions rather than devise new ones, they cultivate permanence rather than impermanence, they value serenity more highly than argument, they rely on accounting systems as their sole means to assess performance rather than use more diverse measures, they remove doubt rather than encourage it, they search for final solutions rather than continuously experimenting, they discourage contradictions rather than seek them. (p. 33)

Hanna (1988) outlines the key cultural attributes of high-performing organizations (HPO's). His examples include Proctor and Gamble, AT&T, Digital Equipment, Cummins Engine, Hewlett-Packard, IBM, and Sherwin-Williams. The six attributes are:

1. **Strong, radical leaders**. They are labelled as "determined, uncooperative, unorthodox and troublesome." These people have decided that their vision means more to them than their image.

2. **A clear vision of what needs to be done**. The mission process underscores the commitment of the HPO to the value of consensus. As well, shared values are articulated; without them, systems and practices are fossilized.

3. **Meshing concern for results with concern for the individual**. For example, titles and labels are changed to become symbolic of the desired new culture.

4. **New work designs are pioneered**. For example, multi-functional task forces are used, rewards are based on actual contributions rather than hierarchical position.

5. **The leadership is open to learn from others**. Leaders spend much time in formal training, visit other operations and encourage subordinates to speak up.

6. **Challenge the impossible**. Unconventional methods are used and failure is risked to outmanoeuvre typical bureaucratic constraints.

The 1988 Report of the Auditor General contains a chapter describing eight "Well-Performing Organizations." The Auditor General's staff interviewed a cross-section of each organization's members and outside sources such as clients and suppliers. There was also an analysis of various records such as surveys.

Aspects that identified these organizations as well-performing included:

1. **Empowering**. Members have the power to make decisions and represent the organization.
2. **Caring**. The organization's values, attitudes and policies reflect a concern for the employee.
3. **Success experiences**. Attainable goals are set and achieved; people are not preoccupied with the risk of failure.
4. **Participative leadership**. Purpose and mission are articulated.
5. **Becoming**. Leaders envision an "ideal type" of organization.
6. **Communicating**. Leaders hear, notice and encourage; there are fewer boundaries to inhibit consultations.
7. **Learning**. Staff are involved in continual scrutiny of the organization.
8. **Problem-solving**. The organization is innovative and flexible, and solves problems creatively.
9. **Intelligent**. The organization controls itself and members understand its purpose and mission.
10. **Support by owners**. Goals are congruent between political, central agency and departmental levels.
11. **Strong client orientation**. Satisfaction is derived from serving people rather than the bureaucracy.
12. **Concretizing**. The abstract and intangible are visibly and easily discussable.

These key attributes are described in more detail in Appendix A of the present report. The Report of the Auditor General also discusses concisely and accurately characteristics of bureaucracies (i.e., less adaptive entities) and the differences between controlling and managing (sections 4.42-4.50 and 4.55-4.64). An overall conclusion, for example, is that the well-performing organizations were able to move "beyond bureaucracy," i.e., towards more public *enterprises*. (On this point, Kanter (1989) provides a useful comparison of aspects contrasting bureaucratic organizations with "post-entrepreneurial" organizations—see Appendix B). A key theme is that in times of change ("the world is messy"), to manage well there is a need to develop managers who can perform productively in messy, uncertain, and changing environments, rather than try to make things orderly, predictable and certain.

The Office of the Auditor General is currently undertaking a study which explores and elicits the values of members of these successful organizations. The thesis is that key values (for example, customer responsiveness on the part of employees) will translate into more effective organizational performance.

Several works on organizational culture refer to a number of characteristics of more successful organizations. For example, the *Organizational Culture Inventory* (OCI) developed by

Human Synergistics (1987) describes two effective types. The first is the *Achievement Culture*; in this kind of organization, members are expected to:

- work to achieve self-set goals
- explore alternatives before acting
- take on challenging tasks
- set moderately difficult goals
- pursue a standard of excellence
- work for a sense of accomplishment
- think ahead and plan
- take moderate risks
- openly show enthusiasm
- know the business.

Managers in such organizations typically help subordinates plan their work, but are even stronger in helping them improve it. They give people a lot of influence over what goes on in their work unit. In addition, jobs are designed so that employees:

1. actively plan their work;
2. do a variety of things that require different skills;
3. are able to evaluate their own effectiveness as they perform their jobs;
4. perform an "entire" service or produce an identifiable piece of work;
5. feel their job is significant with respect to its impact on people.

Achievement organizations reinforce their cultures through effective use of performance appraisal and reward systems that link good performance to outcomes valued by members. Praise is seen as more important than a raise or promotion. People see their organization as being highly responsive to the changing needs and preferences of customers. They also feel, as employees, that they "fit in" without having to do anything which is inconsistent with their own identities.

The *Self-Actualizing Culture* is a second example. It characterizes organizations whose members are expected to:

- emphasize quality over quantity
- be concerned about their own growth
- resist conformity
- be spontaneous
- do even simple tasks well
- communicate ideas

- be open about self
- enjoy their work
- think in unique and independent ways
- maintain their personal integrity.

Members feel they have significant influence on work unit activities which are often interdependent. Mistakes do not have to be covered up out of fear, and members actively seek out ways to innovate and improve.

The 120-item OCI questionnaire has been used in many organizations, and completed by over 20,000 individuals. A diagnostic tool which assesses 12 different organizational cultures, including those described above, it is backed by extensive research and is useful in culture change programs.

The *Culture Audit Workbook* (Connor, 1985) is another tool which provides insights into adaptiveness of organizations. As a data-gathering tool, it solicits information on 30 different factors. Members and managers of effective organizations tend to:

- think, plan and behave "contextually" rather than get caught up in day-to-day activities
- seek and initiate needed changes instead of being reinforced for protecting the status quo
- spend time planning and executing change vs. reacting
- value diverse perspectives; they are open-minded
- be more internally motivated when decisions are made vs. being expected to comply
- have the freedom to fail
- feel encouraged to take personal responsibility for both maintaining and increasing the organization's effectiveness.

What are some of the characteristics of a creative organization? Steiner (1965) suggests that it:

1. Includes marginal, unusual types of people.
2. Has open channels of communication.
3. Encourages contacts with outside sources.
4. Experiments with new ideas rather than prejudging on "rational" grounds—everything gets a chance.
5. Is not run as a "tight ship".
6. Is a place where employees have fun.
7. Rewards people with ideas.
8. Permits evaluation of ideas on their merits, not according to the status of the originator.

9. Allows the emergence of new, ad hoc approaches.

10. Has a risk-taking ethos which the organization tolerates and expects.

Peters and Waterman (1982) found six attributes of innovative companies:

1. **A bias for action** ("do it, fix it, try it"). Despite an analytical kind of decision-making, the companies were not paralyzed by this.

2. **Close to the customer**. Listening, intently and regularly, achieves this.

3. **Autonomy and entrepreneurship**. Each employee is allowed to generate a reasonable number of mistakes.

4. **Productivity through people**. Every worker is a source of ideas.

5. **Hands-on, value driven**. Achievements have priority over structure.

6. **Stick to the knitting**. These companies stay with the businesses they know.

7. **Simple form, lean staff**. None are run with a matrix organizational structure.

8. **Simultaneous, loose-tight properties**. While automony is pushed down to the shop floor, leaders are fanatic centralists about the few core values they hold dear.

Beckhard and Harris (1987), two well-known organizational development practitioners, cite the following common characteristics of effective organizations:

1. There are long-term objectives in addition to day-to-day goals. Each organization is purposeful and goal-oriented.

2. Form follows function. Work requirements, not power or authority, dictate work organization and resource allocation.

3. Decisions are based on information sources vs. position in the hierarchy.

4. Attention is paid to intrinsic and extrinsic rewards, not on status of the performer.

5. Communication is open, differences of opinion are encouraged.

6. Collaboration is rewarded.

7. Conflict is managed, not suppressed or avoided.

8. These organizations are open systems within complex environments whose components consistently make demands.

9. Management supports each individual's identity, integrity, and freedom.

10. The organization is always learning, seeing itself "in progress," continually assessing the state of things. There are built-in feedback mechanisms at all levels.

Hedberg and others (1977) in a brief, prophetic article, discuss the qualities of adaptive organizations and ways to increase adaptiveness. They start with the premise that consistently benevolent environments rarely make enough threats to keep organizations alert; they undermine sensitivity and readiness to act when things change. However, substantial increases in organizational death rates can be expected, with resources being transferred from dying to newly born organizations. The only alternative to this is to make organizations more adaptive

so that they can survive in altered environments. Improving adaptiveness wastes fewer resources than stimulating high turnovers.

The authors maintain that "self-designing" organizations (vs. "forecast-oriented" ones) are those able to evaluate their own defects and strong points, and to develop opportunities instead of defending past actions. One central feature is "an ideological commitment to impermanence." For example, current methods and policies are questioned continuously. Another feature is efficient information systems that can trigger timely adjustments to changing internal and external conditions. Organizations with informal, non-hierarchical communication links react faster and more easily to environmental changes. Self-designing organizations create unique niches of competence, and take risks; this increases organizational death rates, but also improves the adaptiveness of the surviving enterprises.

Adaptive organizations have less programmatic ways of forming strategies. Their policy-makers and managers encourage entrepreneurial ventures. Promotions and incentives reward those who deviate from familiar methods, who take risks and ask imaginative questions.

These organizations have programs to help employees unlearn out-dated traditions and standardized routines, but hiring criteria also place high value on versatility. Job assignments change frequently, and people take pride in creating new methods rather than reusing elegant methods.

Kimberly and Miles (1980) adopt a relatively unique orientation to studying organizations. *The Organizational Life Cycle* is a valuable text filled with the contributions and insights of several major authors in organization development. There is solid theory, along with some application, dealing with issues in the creation, transformation, and decline of organizations.

For example, in the chapter by Lodahl and Mitchell entitled "Drift in the Development of Innovative Organizations," there is a reference to the "paradox of success." In order to succeed, the innovative organization must often sacrifice, over the course of time, the very things that made it innovative. There is a "drift" towards a state where technical matters are given priority. This bureaucratization is a response to an increased flow of technical detail which demands attention if the uncertainty of organizational life is to be decreased. For example, people are recruited with the necessary technical qualifications; the selection of new members is no longer based on a congruence of their value with the ideology of the innovative organization.

Ideology can become subservient to structure and formalization. But the more adaptive organizations have ways of allowing members to critique the old methods or structures and suggest new ones. They may have meetings where admissions of weakness are permitted, to bring out common bonds and lessen conflict. "Institutional" (versus organizational) skills are required for the enterprise to stay adaptive (see Appendix C). Success depends on the degree to which the organization exhibits:

1. Authenticity—embodies its ideals
2. Functionality—how well it works
3. Flexibility—receptiveness to members' inputs and suggestions.

There is also a sense of group commonality and togetherness, as opposed to a sense of disillusionment and pervasive self-interest.

The chapter by Walton ("Establishing and Maintaining High Commitment Work Systems") summarizes the key aspects of such systems, based on the author's research: (p. 212)

1.	**Autonomy**	"Not having a foreman looking over your shoulder."
2.	**Openness**	"You can say what you think to anyone without fear of recrimination."
3.	**Mutuality**	"People help each other, follow a good neighbour policy."
4.	**Achievement Orientation**	"People try hard to meet goals."
5.	**Influence**	"People's opinions make a difference here."
6.	**Challenge**	"What we do is a challenge; you never stop learning."
7.	**Pioneering**	"This work system is leading the way."
8.	**Elitism**	"We have a special workforce."
9.	**Objectivity**	"We must look at issues from a team-wide or plant-wide viewpoint and apply objective standards in dealing with pay issues."
10.	**Self-Discipline and Peer Pressure**	"It's up to us to see that people don't abuse privileges."

Walton (1980) suggests that several ingredients of high-commitment work systems, if present, enhance the ability to revise the systems' structure and meaning: clarity of values, an evolutionary view of structure, change mechanisms, and optimism about the capacity for change. He refers to the utility of organization-wide forums for amplifying concerns, testing the adequacy of proposed changes, and legitimizing these changes.

Whetten's chapter on the sources, responses and effects of organizational decline is a comprehensive literature review of these issues. He considers organizational responsiveness from many angles, including the inherent differences between private and public sectors. Several researchers have maintained that business enterprises have structures which facilitate long-term adaptability. For example, subsidiaries can select product lines, adjust prices and alter operating procedures. The downside is that each relatively autonomous unit tends to resist coordinated change from the central office. Public organizations, on the other hand, have less market exposure, more environmental constraints and are subject to political influences. Some results include more complex and contradictory goals, greater difficulty linking individual performance with incentives, and decreased worker satisfaction and commitment. Drucker (1985), for example, has proposed that public organizations' incentive to innovate is based on the reward of budget increases, whereas private organizations are rewarded by satisfied customers and repeat business. However, there is a trend to make some key public organizations more responsive to market conditions, a good example being the U.S. Postal Service.

Whetten (1980) cites research indicating that many public organizations are captives of their environments, tethered to eroding tax bases and declining enrollments. Many are non-adaptive; for example, adherence to rules and procedures becomes more important than fulfilling the objectives for which the rules were created. Members are also geared to defend the integrity of such institutions.

Several contributors to *The Organizational Life Cycle* propose the formation of a special decision-making task force to address issues of decline. This "crisis corps" determines the severity of a crisis, presents alternative courses of action, and prepares the organization to weather out the storm. Consultants familiar with the management of declining organizations can also be used.

It is acknowledged by these researchers that the "capacity to become self-designing" implies a level of rationality that organizations may simply not be capable of achieving, especially during times of crisis when the need to self-design is greatest. Under stress, administrators reflexively select responses contrary to many of those prescribed in the literature on managing change. Most of the descriptive writing and much of the prescriptive advice has yet to come to grips with the knotty issues of implementation.

Crises in public sector organizations can result in paralysis by a fear of failure, wherein managers actually become more conservative than innovative. This can take the form of trimming the fat from existing programs, rather than exploring radically new service delivery alternatives. On the other hand, these organizations are not likely to adopt significant innovations *until* they experience a major crisis. (This was noted as a key factor occurring among some of the Auditor General's eight well-performing organizations).

One school of thought states that public administrators generally have less freedom than private sector administrators to relocate their organization to a new ecological niche. However, several authors suggest this restriction is often more apparent than real, and stress the need for a more aggressive breed of public administrator along with the need for more dialogue with their counterparts in private enterprises.

B. Examples of Adaptive Organizations

1. Well-Performing Organizations in the Canadian Public Service

A chapter in the 1988 Report of the Auditor General, previously mentioned, describes several departments and agencies considered to be effective. Members of the AG's staff interviewed senior officials in various departments and arrived at a short list by peer consensus. Suggestions were also incorporated from the Office of the Comptroller General and the Treasury Board Secretariat.

The following organizations were found to be working well:

1. Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC)
2. National Parole Board
3. Spectrum Management Sector, Department of Communications
4. International Development Research Centre
5. Bankruptcy Branch, Consumer and Corporate Affairs
6. Bureau of Labour Information, Department of Labour
7. Property Management Branch, RCMP
8. Office of the Federal Co-ordinator, 1988 Olympics.

These are illustrations of effective organizations, in part because of their adaptiveness to change. The chapter provides a brief description of each organization in terms of a key attribute. For example, CHMC's performance during a period of significant change is said to have been based on clear policies, a strong sense of mission and purpose, continuity in management and staff, a pronounced focus on clients, and open communication, collaboration and consultation at all levels. The Bureau of Labour Information filled client requests, which have risen over 100%, with about 40% fewer staff. All eight organizations are useful Canadian Public Service models of adaptive organizations.

Certain apparent initiatives taken at Consumer and Corporate Affairs (CCA) illustrate some of the features of adaptive organizations discussed in section A. For example, CCA has launched its Departmental Assignment Program, modelled on Statistics Canada's successful Corporate Assignment Program. It has also implemented several incentive programs: the Merit Award Program, Deputy Minister's Commendation Award, Instant Award, and a Best Practices Recognition Award (Clark, 1989b).

CCA's Bankruptcy Branch is an example of dealing with a requirement to do more with less. The system of processing bankruptcies was being driven by sheer workload; high-profile cases received inappropriate attention, and customer complaints doubled. Originally, it was maintained that no one person owned the problem; there was no accountability, poor communication, and inadequate training.

The division responded in highly adaptive ways, commencing with a number of staff retreats in which the mission was articulated. Employees brainstormed solutions with which they could all feel comfortable. This resulted in decisions to re-structure workload, to task each individual with a given number of clients to ensure continuity; to use technology to decrease clerical tasks; and to implement a self-designed program of professional development. Professional assistance was solicited from external sources on various matters; university graduates in low level positions were upgraded; laid-off employees from other parts of CCA were re-hired. Eventually, the effectiveness of this organization improved due to initiatives which were considered quite innovative in view of the prevailing cultural norms.

The National Parole Board had to deal with improving its public image and a myriad of other issues. This organization engaged in consultation with private institutions, among others, in order to define the nature of its business—one key dimension of which is to take risks. The Parole Board's bottom-up development of its mission statement and core values was submitted to the highest departmental authorities for their evaluation. Performance appraisal standards were even subsequently changed to reflect the new emphasis in the mission/values document.

CMHC apparently went through a similar exercise. Through its use of periodic employee surveys, it is a good example of a self-monitoring organization. On 16 of 19 themes assessed in a recent survey, CMHC apparently operates better than what were considered to be comparative private sector organizations.

2. *Other Public Sector Examples*

Aside from the examples cited above from the Auditor General's 1988 Report, there are several other federal agencies, departments and Crown corporations which could be considered "adaptive", in the sense of effective adjustment to changing circumstances.

CIDA is a relatively adaptive organization by the very nature of its mandate, which calls for significant policy and program flexibility in the field. Its culture is evidently ". . . skeptical, non-hierarchical and slightly chaotic" (Catley-Carlson, 1989, p. 2). Experimentation has traditionally been a necessity at CIDA; there are many centres of power. The organization had to decentralize, and this was handled, in part via

1) a task force to coordinate and manage internal change
2) annual forums to enable employees to raise their concerns (Results were videotaped and sent to field officers.)
3) a survey to assess emerging concerns.

People at CIDA were involved in the search for answers; in fact, employees *originated* the blueprint for decentralization.

Organizations often become most adaptive when faced with an immediate threat. One such example was Atomic Energy of Canada Limited (AECL) in 1984. Weisbord (1989) documents the Crown corporation's dilemma in a detailed case study. AECL faced severe losses in one of its divisions, which would mean the inevitable layoff of several hundred employees. A variety of political and organizational constraints made this difficult, however, and the organization's climate was characterized by low morale and a host of "non-adaptive" features.

It was finally decided to have the redundant employees join management in searching out new markets and redesigning work. AECL made substantial efforts in this way to retain employees. A transition team comprised of representatives from all interest groups, including the unions, was formed to deal with the problem. The team drafted a charter (mission), and collected over 500 ideas for creating new jobs by using existing skills; these jobs had to provide ultimate profits. Brainstorming occurred on a massive scale for innovative products which could justify retaining the pool of highly-skilled employees. Several were developed which enabled AECL to survive financially. A by-product of the crisis was that employees from all parts of the organization ended up sharing information, knowledge and responsibility, which was unprecedented for AECL's culture. Management considered many alternatives to layoffs, including voluntary resignations and entrepreneurial training. But ultimately, AECL turned around its sales and costs, reorganized its workforce and created a new level of labour-management cooperation.

Some areas of the Canadian public service are emphasizing organizational effectiveness (White, 1989). Examples include:

- the Management Challenge Program, Consumer and Corporate Affairs
- improving communication and client satisfaction at Public Works
- exploring governing values (and management competencies) at Employment and Immigration Canada
- changing organizational culture at the Department of Communications.

The report of the National Commission on the Public Service (Volcker, 1989) contains recommendations from five task forces on rebuilding the American Public Service. Contributions were sought and received from numerous associations (e.g., the Centre for Excellence in Government), universities, individuals, and private sector organizations (including IBM, AT7T, Ford Foundation, Rockefeller Foundation, RJR Nabisco).

The American Public Service is, in many respects, faced with the same problems confronting its Canadian counterpart, including an erosion of morale, departure of talented employees, and difficulty in recruiting. The commission made many key recommendations such as:

1. Offer greater freedom for agency heads to hire and fire personnel.
2. Decentralize operations of the Office of Personnel Management (the equivalent of the Public Service Commission).
3. Place more investment in executive development programs.
4. Build stronger partnerships with universities.
5. Establish a scholarship program targeted at 1,000 college students.
6. Create a permanent independent advisory council with members from private and public sectors to monitor the ongoing state of the public service and recommend improvement as the members think desirable.

The commission intends to take action to diminish the number of presidential appointees in order to give more substantial consideration to career public servants for key positions than in the past. This is viewed as one way of retraining experienced employees who, too frequently, depart for perceived advancement elsewhere. The report also acknowledges that demands for administrative consistency have made it virtually impossible to adapt flexibly to changing circumstances. The desire to avoid mistakes often forces decisions upward through a seemingly endless chain of command (p. 19). Because centralization robs agencies of initiative, the adaptive recommendation is to decentralize. An example cited is greater flexibility in pay-setting at the China Lake Naval Weapons Centre in California.

The commission recommends upgrading university recruitment. One technique described is to get senior and mid-level government executives to spend time on campus-recruiting activities. Another is to simplify and speed up the hiring process, minimizing opportunities for prospects to consider alternate, private-sector employment. In acknowledging that the U.S. government spends three-quarters to one per cent on training (vs. three to five per cent in most effective private firms), the Commission recommends not only more investment, but also allowing departments and agencies to develop their own programs, and to contract for training with their counterparts elsewhere.

Kochen (in Merritt, 1985) states that Japanese governmental institutions have adapted to modern conditions more successfully than those of the United Kingdom by:

- emphasizing technical education, vs. having no policy to prepare for technological change
- stressing consumer technologies responsive to demand, rather than investing in basic science
- protecting infant industries and phasing out technologically weak firms
- avoiding monopolies.

He concludes that government institutions in other countries can learn much from Japan's adaptiveness.

This serves as a contrast to Meyer's (1979) research into the functioning of bureaucracies (principally state and municipal finance departments). Meyer suggests bureaucracies are not in the business of promoting change, but mainly of enforcing rules. A second theme is that when change occurs, it is determined more by external events than by internal processes. More decisions result from administrative and political judgments than by technological imperatives, and so bureaucracies are open or vulnerable to their immediate environments. Criteria of conformity as opposed to effectiveness render them susceptible to shifts in the environment. They are more disrupted by these changes than private organizations, as the latter often respond with short-run adaptations which absorb shock but leave technical cores intact.

Meyer stresses that leadership positions and personality assume greater salience in public bureaucracies, that the latter do not have quasi-market alternatives to hierarchy, and that resources are not easily shifted from less efficient to more efficient uses. However, he maintains that most public agencies are *potentially* very effective: "Not only is their legitimacy taken for granted by most people, but they can draw upon enormous resources . . . that are unavailable to private organizations." (p. 202)

Yet public workforces can be increased easily, but shrunk only with great difficulty and persistence. Inertia occurs in part because of widely shared expectations about permanence and stability. Concepts about careers and the hierarchy of prestige and power are deeply embedded in the culture. Structure provides for the continuity of these concepts. Uncontrollable and inevitable change is normally perceived unfavourably and may be the source of considerable anxiety; fundamental change is infrequent and sometimes nonexistent. On the other hand, the examples reviewed at the beginning of this section seem to indicate the growing responsiveness to change, along with some relatively innovative strategies of managing change.

3. *Private Sector Adaptive Organizations*

This section turns to some of the more pioneering exemplars of flexible organizations in the private sector. Although non-governmental, they have been faced with circumstances which in many cases are similar to those challenging public service organizations. Downsizing, the rise in the importance of customer service, coalition-building as a response to global marketplaces—these are just a few issues which have applicability to many public institutions. While it can be argued that there are fundamental differences in the ability of these institutions to respond, the non-governmental enterprises illustrate some valuable coping mechanisms and can provide some valuable insight on managing change for the open-minded (or desperate) seekers of solutions.

IBM is often cited as a classic example of an adaptive organization. Corcoran (1989), a vice-president of the company, indicates that the change process there involves drawing people from all parts of the organization. Like Digital Equipment, all strategic assignments are cross-functional and visibly monitored. Like Apple Computer, customers are more often supplied with what they request, not told what they need. IBM's workforce is being empowered to take greater responsibility; employees are given significant decision-making power and encouraged to take risks ("It's your business"). The hierarchy is being de-layered and flattened, with a broader span of control.

Francis and Woodcock (1990) describe steps taken by Dow Chemical to rebuild a corporate culture which would embody a greater appreciation of economic factors. Dow put an

evangelistic but practical manager in charge of "debureaucratizing," and convinced managers that, if they were not part of the solution, they were part of the problem. Excessive hierarchies were removed, to speed decision-making. "Opportunity teams" were formed to push practical innovation. Dow's culture changed in many ways, so that it became tolerant of unconventional behaviour and began to show that venturesomeness was valued.

Another example of an adaptive private sector organization is American Express. Rosabeth Kanter in "The New Managerial Work" (1989b) cites a program illustrating a radical departure from past practices in this company. Called "One Enterprise," it encourages collaboration, rather than competition or indifference, between different lines of business. Peers from separate divisions work together on such synergistic ventures as cross-marketing, joint purchasing and cooperative product and market innovation. American Express' approach is based on decentralization with voluntary cooperation, not centralization with top-down commands. Employees' rewards are tied to their One Enterprise efforts. (This scenario is reminiscent of the relationship between the RCMP Property Management Branch and the Department of Public Works described in Chapter 4 of the 1988 Auditor General's Report.)

When Giants Learn to Dance, the most recent work by Rosabeth Moss Kanter (1989a), is more of a helpful, prescriptive contribution than a diagnostic tool for managers. It contains a wealth of insightful advice on pacing the management of change, including the downside aspects of innovative approaches adopted by even the best organizations. Although explicitly geared to the private sector, several chapters address issues similar to those faced by the Canadian federal public service, and some remedies certainly seem appropriate. Chapter 10, for example, "The New Workforce Meets the Changing Workplace: Opportunity and Overload," is noteworthy. Also useful are Chapter 11 "From Climbing to Hopping: The Contingent Job and the Post-Entrepreneurial Career" and Chapter 12, "The Pursuit of Skill and Reputation: Security and Loyalty in a Post-Entrepreneurial World."

The author's emphasis is on broad trends and broad strategies drawn from a variety of client companies in the U.S. over the past seven years. She provides several examples of adaptive organizations (called "post-entrepreneurial companies") to illustrate the kinds of changes in systems and processes she recommends. An example is Eastman Kodak which had to respond to a variety of external pressures, leading to culture change and subsequent internal restructuring in the company. One way Kodak adapted was by removing a structure which had people reporting through their functional areas. Before this change, an almost unanimous vote was needed in order to approve anything new, or anything not a logical extrapolation of the past. Management encouraged "horizontal thinking"—working more effectively with peers in other functions and divisions. Kodak currently has fewer employees, higher quality standards, an incentive pay system, and no longer guarantees lifetime employment.

Apple Computer is another well-known example of an adaptive organization, partly because of its younger employees (recruited by a young founder) unencumbered by corporate traditions and not yet able to understand failure. These highly flexible individuals more often used terms such as "vision" and "values," than "discipline" and "accountability." However, the company faced decline in 1985 as a result of inadequate orientation to customers' needs (it preferred to produce technically superior products instead). After laying off 20 per cent of the workforce, management approached the issues in ways similar to Kodak by developing:

1. An organizational structure which produced synergies, not conflict
2. Creating more co-operative alliances with customers

3. Finding ways to maintain a flow of ideas towards new products and ventures.

In order to do more with less, segments of Apple were consolidated so that the "collection of individuals, all running their own functions" became a team. A key point is that improvement occurred as the result of a financially-based crisis which stimulated constructive alliances and interaction, helping Apple to emerge as a company able to take calculated risks and quickly adapt to new market conditions. By making its hardware IBM-compatible, for example, it became more market-driven and customer-centred. The company recently had a dozen teams report on the results of several months' work assessing the challenges of the future, and the kind of organization they needed to address them.

While too-bureaucratic Kodak (a "corpocracy") and too-entrepreneurial Apple represent different ends of the spectrum, both have become adaptive by marrying the best of a creative approach with the discipline, focus, and teamwork of an agile, innovative corporation. Both are considered prototypes of companies which had to do more with less.

C. Characteristics of Adaptive People

Having reviewed the key features of adaptive organizations and some examples of the latter, one can ask "What about the people in them?" Adaptive organizations do have adaptive people, perhaps in greater numbers than less-adaptive institutions. These people are open-minded, risk-oriented and multi-skilled. Certainly, leaders in adaptive organizations must have these qualities. But employees also must be adaptive, in order to carry out the leader's vision and change management strategy. This is why it is so important for today's organization to recruit and develop these individuals. Conversely, adaptive organizations will tend to attract adaptive people.

There is little research on "adaptive" people as such. There is significantly more research on creativity—but this is only one facet of adaptability. Much of the literature also deals with innovation, mostly in the private sector context within the United States. An adaptive workforce would have these elements (creativity, innovativeness).

This section reviews some key studies, with the aim of collecting the salient features which define the adaptive person. In order to develop as comprehensive a profile as possible, the term "adaptive" will be used synonymously with a number of other terms, including: creative; innovative; transformational leaders; change masters; intrapreneurs. Each is discussed below.

1. Some Key Features

Theresa Amabile (1988), a psychologist with Brandeis University, has conducted much research on creativity. This study was designed to determine what influences creativity and innovation in work organizations. Specifically, what is it about persons that makes a difference? Amabile interviewed three different groups: 120 R and D scientists from over 20 organizations; 16 marketing employees from a large bank; and 25 marketing and sales employees from a major railroad. They were asked to provide examples of high and low creativity from their work experience (the critical incident technique). Content analysis of tape-recorded interviews provided factors which were rank-ordered by frequency.

Amabile found that while environmental context was very important, individual differences were the starting point. That is, if hiring practices in major organizations select individuals who exhibit relatively high levels of certain qualities, any variance in performance would subsequently be attributed to factors in the work environment.

The following summarizes "qualities of problem solvers that promote creativity":

1. Various personality traits, such as persistence, curiosity, energy and intellectual honesty
2. Self-motivation, i.e., they are excited by the work itself, committed to an idea
3. Special cognitive abilities, special talents and tactics for creative thinking
4. Risk-orientation and unconventionality
5. Expertise in the area
6. Qualities of the group, i.e., project team synergy
7. Diverse experience
8. Social and political skills, active listening, open-mindedness
9. Brilliance
10. Naiveté, i.e., they are not biased by either preconceptions or traditions.

Items 3, 5 and 9 are "domain-relevant" skills which depend on innate abilities and both formal and informal education. Items 1, 4, 6, 7, 8, and 10 are "creativity-relevant" skills, which have been the subject of considerable research, e.g. on brainstorming, synectics, and the creative personality. Item 2 determines the extent to which the other qualities can be appropriately engaged in the service of creative performance. (The study also focused on "qualities of environments that influence creativity," using the same critical incident technique. The salient factors closely resemble those discussed in the works reviewed in Section II A).

Citing work by McKinnon at the Institute for Personality Assessment at Berkeley, Ian Clark (1989/90a) describes innovative/creative individuals. The traits they share include independence of thought, a tendency to be less dogmatic, and a preference for complexity and novelty. They are flexible, have a good sense of humour, and are not passive followers. They have a strong desire to exercise their own potential, but intelligence is not their most important trait.

According to Drucker (1985), innovation can be presented as a discipline, can be learned and practised.

Adaptive people are often innovators. Rawson (1989) summarizes some key aspects in this poetic character sketch:

> Compulsive responsibility takers often make good innovators and compulsive compromisers don't. Most innovators are driven by the gasoline of a very clear value system. They are inner-directed, self-propelled people. They have a carnivorous beast inside them that needs feeding. Often they are tough as hell and painfully persistent. They are usually optimistic, passionate, and work from a sense of personal pride. They constantly challenge the common wisdom and have a strange way of cross-wiring two or more ideas without melting circuit boards. (p. 10)

Kanter (1986) describes adaptive people in terms of their "kaleidoscopic thinking." Key features of this kind of thinking include:

1. Looking for discontinuities, things outside the current pattern, things that "should" work, but don't.
2. Avoiding insularity—adaptive people spend time with people who think differently than they do, hold different beliefs and have different assumptions.
3. Encouraging lots of cross-specialty cross-fertilization to share ideas between departments.
4. Allowing humour, play, artistic expression, and poking fun at traditions.

2. *Transformational Managers*

Linda Ackerman, a noted organization development practitioner, has written some key pieces on managing change, and the most effective leadership styles required. Ackerman (1983) calls these adaptive people "transformational managers"; they are:

- proactive vs. reactive
- act consciously vs. act out of habit
- take responsibility vs. feel victimized
- display creativity vs. routine
- opportunity-focused vs. problem-focused
- leaders vs. managers or administrators
- pursue excellence vs. allow mediocrity.

Ackerman provides an excellent treatment of the adaptive style of these "transformational" or "flow-state" managers. Based on forms of organizational energy, her model compares this functional style to two other less-functional ones: fear-state and solid-state. (see Appendix D).

Transformational managers promote opportunities for group synergy and understand that their values must be shared in order to have a positive impact. Staying fresh and aware, they value calculated risks and continual learning. They realize that role boundaries may need to be changed to reflect changes in circumstances or people. They encourage people to feel connected to one another, and they actively cultivate relationships with stakeholder groups. Respecting transitions (even though not always agreeing) and being open to polarities are other trademarks. Transformational managers can view issues from all angles, are usually ready to give up a position of power or to step into one, and empower others to act on their best intuition and skills. They are capable of managing ambiguity and work to generate as much clarity and understanding as possible. These individuals know how to sense the energy, readiness and momentum in the organization for implementing critical changes. They do this by identifying members who are best suited to advocate a desired change. Using an active (vs. responsive) approach, they invite support and describe the collective effort required for the change.

Adaptive managers in responsive organizations espouse norms such as: treating everyone with respect and as a source of valuable insight, being willing to take on responsibility, initiating changes to improve performance, congratulating those who suggest new ideas, being cost-conscious. They speak with pride about their organization and work group, avoid criticizing the organization in front of customers, show enthusiasm for any job well done, and are supportive of other groups in the organization. In addition, they bring uncomfortable issues out in the open, listen to those with divergent viewpoints, and even encourage zany and bizarre perspectives to ensure that nothing has been overlooked. (Kilmann, 1984)

3. *Change Masters*

An insightful article by Rosabeth Moss Kanter ("The New Managerial Work," 1989b), describes an array of changes organizations are currently confronting, and how they have evolved (i.e., become more adaptive). These "postentrepreneurial corporations" are characterized by innovative management philosophies. Qualities of adaptive people can be inferred from the author's portrayal of management styles prevalent in these effective organizations.

These managers usually obtain and use power in untraditional ways, e.g., by tapping into sources of good ideas and determining whose collaboration is needed to act on those ideas, rather than relying on their hierarchy. Adaptive managers initiate cross-functional projects, business-unit joint ventures and strategic partnerships with suppliers or clients. Their ability to get things done depends on the number of networks in which they are centrally involved. *They serve as integrators and facilitators, not as watchdogs and interventionists.* They have an ability to step into other people's shoes and appreciate their goals, and they anticipate the responses of other groups. They are motivated by pride, more than by the traditional corporate career ladder and promotion-based reward system. Choice of their next project is a patent reward for people who perform well in these organizations. Access to training, mentors and challenging projects is more important than pay or benefits. They enhance others' reputations—creating stars, providing abundant public recognition, and crediting the authors of innovation.

These managers, who are actually *leaders*, create a sense of ownership and their motivational tools are different from "those of traditional corporate bureaucrats." Rather than using regular promotions and pay raises, they create excitement about mission, a share of the glory and of the gains of success. Kanter states that "The new security is not employment security (a guaranteed job no matter what) but *employability* security—increased value in the internal and external labour markets." Adaptive managers tend to foster a sense of ownership in others. For example, loyalty to the boss or the company becomes transformed into loyalty to projects that actualize a mission and offer challenge, growth and credit for results.

In *When Giants Learn to Dance*, Kanter amplifies these themes. She states that business athletes competing in corporate Olympics are multifaceted and ambidextrous,

> . . . able to work across functions and business units to find synergies that multiply value, able to form alliances when opportune, but to cut ties when necessary, able to swim equally effectively in the mainstream and in newstreams. (p. 364)

Key characteristics of adaptive people include:

1. A belief in self rather than in the power of a position alone

2. The ability to collaborate and become connected with new teams in various ways
3. Commitment to the intrinsic excitement of achievement in a particular project that can show results
4. The willingness to keep learning.

With regard to career planning, these adaptive people maintain visibility, marketability, generality, credibility and mobility. They cultivate networks, avoid over-specialization and long-term assignments. Quite consciously, they often evaluate projects in terms of "résumé value," and seek to develop the most portable skills. Survivors of restructuring efforts are well aware that while they still have a job, they may no longer have a career. Kanter's view is that climbing the hierarchy is giving way to job-hopping as traditional career patterns are becoming less available. The more adaptive individuals tend to accumulate "reputational capital," more than "organizational capital." These persons therefore have an easier time relocating, as they know their impressive institutional affiliations, for example, may mean little elsewhere. Those who rely less on the organization and more on their own abilities have an easier time adjusting. "Belongingness" is, in many cases, becoming less important; relying on the power of ideas versus position is a feature of adaptiveness.

4. *Intrapreneurs*

Within some organizations, there exist adaptive people with specific qualities. These people are termed "intrapreneurs" by Pinchot (1986). Many of the characteristics they exhibit (see Appendix E) are similar to those of Ackerman's (1983) transformational managers.

Intrapreneurs tend to be young, with some exceptions, notably the 63-year old aeronautic scientist who developed Boeing's wind-power generators. Most are well-educated (although half of 3M's intrapreneurs never went to college). They are found in any functional discipline, avoid deferring to authority and are not "traditional employees." They prefer hands-on work, rather than delegating, and can make quick decisions. They are both thinkers and doers; they are dedicated, to the point that they often work on their own time. They display abundant initiative, and have high internal standards. They view failure positively, as a learning experience, and avoid the paralysis that comes with over-analyzing mistakes. To survive, they lull the "corporate immune system" into ignoring them, rather than being identified as a foreign body.

In Pinchot's view, what he calls the "Innovation Age" will see control systems in organizations based primarily on selecting and empowering the right people to manage resources, not on building elaborate controls to make sure inadequate people do what they are supposed to do. His final chapter, on the Renaissance Corporation, although addressed primarily to private organizations, contains many useful insights on the need for adaptive people (intrapreneurs) and flexible organizations.

It is important to note that the features of adaptive people described in the preceding studies are highly congruent with the characteristics of adaptive organizations discussed in Section II A. The more intrapreneurs, transformational leaders and change masters there are in an organization, the higher the likelihood that organization will be effective in the turbulent times ahead.

The qualities of adaptive people derived from the foregoing studies are summarized in Section III.

D. Factors Enabling Workforce Adaptation

1. The Process of Adaptation: Conditions Favouring Innovation

There are a number of trends, challenges and problematic issues currently facing the Canadian public service and other organizations. These include an ageing workforce, fiscal restraint, low morale, and technological change. These issues act as causes (or antecedents) to produce an effect—awareness of the need to manage change, e.g., overcome versus succumb to crisis. In turn, this *need to manage change* can act as a stimulant which causes another effect—innovative practices, often leading to *innovations*, i.e., new methods, ideas, devices. The latter process is that of *adaptation* for an organization. Innovations, in turn, provoke more consequences (intended and unintended), i.e., more change, and thus more innovation. The Merritts (1985) illustrate this cycle by using the invention of the automobile as an example.

The process of workforce adaptation is based on conditions favouring innovation as a response to the need for managing change. The literature on innovation is voluminous and useful in understanding the kind of behaviours successful organizations display in coping with environmental demands. For example, the Merritts outline some of the components in a government's innovative capacity:

1. The resources it can re-allocate flexibly
2. Its information-processing system
3. Procedures for encouraging non-routine thinking about public policy
4. Intensity, limits, and rigidity of support for governmental flexibility on the part of relevant population strata
5. Its procedures for evaluating and selecting proposals for innovative practices
6. The development of behaviourial patterns to institutionalize innovative policies.

Joseph McGrath, a social psychologist at the University of Illinois, insightfully describes many of the parameters of innovation ("Groups and the Innovative Process" in Merritt and Merritt, 1985). Groups of innovative (creative) persons in organizations typically encourage versus discourage dissent, force versus preclude wide information searches, and require versus forbid full and fair consideration of an array of alternatives. Two common errors are: (1) not adopting a new idea because it does not seen to be better than the present one, or there is no proof; (2) adopting a bad scheme out of desperation because it seems to be the only (or expedient) alternative, or because the alternative is system collapse. Either/or thinking is not a characteristic of adaptive people or organizations; a system should always contain some mechanism for carrying out an active search for alternatives.

McGrath notes that lower-echelon staff often act in ways that, *de facto*, nullify, undo or even reverse the intended effects of innovation. Success depends on the cooperation *and* enthusiasm of all echelons of system personnel. By the same token, bottom-up innovations are often treated by higher levels as undesirable variations in standard practices. In fact "a leader

can have no worse fate than his or her subordinates deciding that they will do exactly, and only, what they are told to do." (Merritt & Merritt, 1985, p. 79)

McGrath suggests a number of ways of using groups in workforces to facilitate innovation, including:

1. Provide rewards (incentives) for trying innovations, and ensure that rewards are not seen as contingent on the success of the innovation.
2. Provide insurance against losses ensuing from an innovation. Workers must believe that its adoption will not lead to layoffs, changed standards or downgraded status.
3. Assign the task of innovation development to separate individuals but its review and evaluation to a group.
4. Manage conflict between factions by enabling members to see themselves as representatives of the larger system, and/or using a third-party mediator (e.g., a consultant).

These propositions are intended to develop group norms that question the status quo, give positive value to behaviours leading to change, and positive value to diversity and disagreement.

2. *The Process of Adaptation: Ways and Means*

Factors enabling workforce adaptation to change are discussed throughout much of the literature. There are at least three different orientations to this subject:

1. **examples of specific programs** (e.g., incentive programs), often described within the context of a case study
2. **prescriptive advice** based on the research of expert organizational theorists (e.g., create an appropriate culture for managing change)
3. **descriptions of processes** (e.g., consulting interventions) used by practitioners in assisting organizations to become more adaptive and effective.

An example of the latter by Beckhard and Harris (1987) illustrates one of several strategies. Recognizing that the operating managers in a manufacturing organization would not be eager to manage change, senior management decided to bypass them and to create a parallel temporary body—an "effectiveness team". Members were high-energy, high-potential individuals from across the organization, aware of the challenges. Their transition management plan began with a systematic collecting of areas of potential improvement in the organization's processes, via interviews and questionnaires in the field. After analyzing 150 ideas, 14 were priorized, and smaller groups formed to deal with each one. These teams met from one to six months, produce bi-weekly interim reports, and were given target dates to complete their work. Results were then reported to top management, and "transition teams" were formed to create a specific design for the future state of the organization (e.g., early retirement plans, restructuring job roles). The transition teams operated for six months to one year; each leader might or might not become the operations leader when the change took place. The organization significantly reduced production costs, partly by converting a number of previous "make" activities to "buy" activities; productivity rose significantly. It is interesting to

note that, while this was a private sector organization, it had many of the qualities commonly associated with public organizations:

- promotion from within
- long-term employees
- firmly-established cultural traditions
- paternalistic
- virtual lifetime employment
- over 30,000 employees.

Beckhard and Harris stress the need for high motivation and commitment. Key players must be assessed in terms of degrees of commitment: "None", "Let It Happen", "Help It Happen", "Make It Happen." They review a number of key strategies, including problem finding, resistance management, role modelling, changing reward systems, "forced" collaboration, and responsibility charting. (Appendix F summarizes their entire change management process).

Staw (in Goodman, 1982) suggests that organizations can become more adaptive by:

1. Rotating or changing those in charge of allocating resources, especially if they have had long-term responsibility for previous policies.
2. De-emphasizing the importance of an individual's past performance and evaluating future potential.
3. Sharing decision-making and diffusing responsibility (collective commitment).
4. Encouraging higher staff turnover, reducing administrative defensiveness. New blood may be relatively more desirable as a change management strategy than the political upheavals often accompanying major change.

Organizations can become more adaptive by carefully *hiring* adaptive people, and/or by *training* them to become more adaptive. For example, Employment and Immigration Canada's *Handbook of Managerial Competencies* (1989) makes reference to "change management" as a planning skill and to personal traits including Flexibility, Innovativeness, Risk-Taker. Along with a wide range of other competencies, it is suggested that these lend themselves favourably to preparing statements of qualifications by staffing officers. From a training perspective, EIC's *Training Needs Indicator* (1989), an extensive questionnaire, is intended as a developmental tool to provide feedback to managers. It can assist them in determining the degree to which they possess the above-mentioned competencies, and what subsequent training is required.

Kanter (*When Giants Learn to Dance*) suggests that organizations will create the flexibility to meet the challenge of doing more with less by:

1. Minimizing obligations and maximizing options. This includes keeping fixed costs low, and using "variable" or "contingent" means to achieve organizational goals.
2. Finding leverage through influence and combination, deriving power from access and involvement rather than full control or ownership.

3. Encouraging "churn", i.e., continuous regrouping of people, functions and services, to produce unexpected., creative new combinations. This includes redefining turnover as positive, a source of renewal, rather than negative.

The 1988 Report of the Auditor General's (Chapter 4 on Well-Performing Organizations) refers briefly to the process by which organizations *become* more adaptive (section 4.94). In some of the eight organizations reviewed, the Report noted that development of key attributes was prompted by

1. a crisis or threat
2. a strong demand from an outside influential group
3. an obvious opportunity, e.g., a newly arrived leader who posed strong challenges—an adaptive person.

The mindset of (a) key role model(s) seems to be a significant enabling factor, but crises and threats also figure prominently. Kanter's most recent textbook (1989) provides a wealth of examples of private sector organizations in the U.S. which were forced to change. She states that the appropriate response is often to restructure services to add value or be eliminated. This can be done by:

1. Decentralizing and redeploying, which means putting more responsibility in the hands of managers, reducing layers of hierarchy, or offering existing staff new jobs in a newly vital sector, as well as attractive early retirement options. (IBM, for example, retrained 20,000 employees to change jobs in 1985.)
2. Contracting out, i.e. "the corporation as switchboard," acting as an information centre and command point for a network of other organizations (e.g., Benetton).
3. Turning services into businesses. Staff bureaucrats become entrepreneurs and the market decides whether they add value or not. An example is Control Data, which sells personnel services. There are many other examples of such innovative practices in non-public organizations, notably, but not exclusively, in the high-tech field.

A variation on this third method is having internal service providers in an organization compete with outside vendors to get their services purchased. The workforce is not considered "overhead," but potential sources of value; they are not watchdogs of intervenors, but suppliers serving customers.

However, mistakes can be made in adapting workforces to change. "Mindless downsizing," as opposed to thoughtful restructuring, is one example. The assumption is that leanness automatically equals effectiveness. Goals can become cost-driven instead of effectiveness-driven, i.e., reducing expenses instead of increasing performance. Kanter suggests that a too thin organization risks numerous implementation failures because of a lack of follow-up and follow-through. When these "anorexic" companies starve themselves, they can also starve innovation. "The pressure of activities the company is already committed to drives out the ability to think about preparing for the future; there is insufficient preparation for tomorrow" (Kanter, 1989, p. 99) Thinness can also result in lack of depth in people for backup if, or when, a crisis hits, or for development and succession. Under pressure to do more with less, those whose positions are cut tend to experience frustration, and leave.

3. *Changing Organizational Culture*

Kilmann (1984) outlines some effective procedures for creating organizational awareness of the gap between what the current culture is and what it should be. His measurement tool (the Culture-Gap Survey) assesses norms for Task Support, Task Innovation (being creative and doing new things), Social Relationships and Personal Freedom. Short-term norms, focused on day-to-day concerns, are contrasted with longer-term norms affecting the future of the organization. The larger the gap, the greater the likelihood that current norms hinder both morale and performance. If allowed to continue, these gaps permit work groups to resist any attempt at change and improvement and maintain the status quo at all costs.

Use of Kilmann's Culture-Gap Survey questionnaire has revealed distinctive patterns of culture in profit and non-profit organizations. For example, he found that in extremely bureaucratic organizations (some banks and government agencies), the Personal Freedom dimension is low. This suggests that members feel overly confined and constrained. Industry is characterized in many cases as being plagued with significant differences between actual and desired norms in the Task Innovation area. Culture gaps are largest at the bottom of the organization's hierarchy. A key point is that without a supportive culture the lower echelons will discount top management's every action—even top-down efforts to change the culture. Only when work group members encourage one another's receptiveness to overtures by other groups can the whole change program succeed.

A special problem emerges when organizational divisions have different cultural norms (subcultures) and must work together frequently. Large organizations, such as the public service, obviously have many dysfunctional and functional subcultures. An example of the latter might be those "well-performing organizations" described in the 1988 Auditor General's Report. Kilmann's recommendation is to let each division develop the subculture conducive to its own high performance, but encourage each one to adopt those organization-wide norms that promote organizational success. The latter include cooperation, coordination and considering the other's point of view. Finally,

> Gaining control of corporate culture is not only possible but necessary for the dynamic complexity that contemporary organizations now face . . . If the culture is *not* managed explicitly, it may be just a matter of time before some stakeholder, internal or external, badly disrupts the organization. (p. 121)

Kilmann (1984) describes a major case study of the Synthetic Fuels Division (SFD) at Westinghouse. This division was beset by external pressures (uncertainty about continued funding from the U.S. federal government) and internal problems (low communication with employees, i.e., an apathetic performance appraisal system). Kilmann's integrated approach to making organizations more adaptive and effective requires the use of five different strategies simultaneously: the **Culture Track, Management Skills Track, Strategy-Structure Track, Team Building Track** and **Reward System Track**. These strategies involve diagnosing and exposing the organization's culture (present vs. expected); training in managing change; team-building to examine barriers to innovation and adaptiveness; clarifying mission and developing vision; and improving or installing incentive and performance appraisal systems. (Each track is described fully in Kilmann's excellent text.)

SFD manifested problems in each of the five areas. For example, there was a division-wide culture which placed inadequate emphasis on innovation and creativity, so necessary for success in the future. Using the results of his Culture-Gap Survey, Kilmann's team formed 20 work

groups of managers. They were required first to react to the data by developing lists of specific norms hampering their efforts and then to draw up norms which would encourage change.

The next step was action planning "with the customary finger-pointing." Training in managing change was implemented, and individual troublemakers were singled out and counselled. The Kilmann team devoted special attention to obstacles which tended to keep things the same. Team building in part focused on sharing ideas and information between parts of SFD unaccustomed to interacting on these levels. Managers gradually learned that an intense commitment to the change program was essential.

The team used techniques to reveal the underpinnings of any policy, plan or decision. In addition, the strategic plan was reviewed not only by managers but by all employees, who were invited to add, delete or modify any objective or task. Each member was asked to indicate potential contribution to, and involvement in, each listed task. This data was then entered into Kilmann's MAPS computer program to discover the best structure for the firm's strategy. The strategic survival plan pointed to a need for a buyer of SFD in order to prevent a complete shutdown; this was subsequently arranged.

A re-survey later indicated the culture gap had narrowed considerably; the new culture was now supporting the mission of the organization. The Reward System Track was implemented last, because

1. Without effective teams, managers and members are not comfortable in openly sharing results of performance reviews.
2. Without interpersonal and human relations skills, members cannot engage in face-to-face reviews effectively.

Without these conditions, or enabling factors the reward/appraisal system may attract and retain members, but not motivate them to excel. Kilmann maintains that *non-performance-based* reward systems (seniority, civil service codes) will generate routine performance, not outstanding results. He advocates a combination of intrinsic and extrinsic rewards, as well as a series of "process judgments." This refers to having work groups regularly discuss how well each member supports an adaptive culture, expose his assumptions and challenge others, adds to team spirit, and supports cross-boundary flows of information. Furthermore, different reward systems and appraisal techniques are needed for fundamentally different segments (sub-cultures) of the organization.

A collateral structure (30-50 representatives from across the organization) can be used to design the reward system(s). In Chapter Eight, Kilmann describes the process of design, evaluation, and implementation in detail. The example of Honeywell illustrates its own belief that reward and appraisal systems, as carriers of organizational values, are critical in reinforcing and sustaining desired change. The organization measures and rewards the type of management qualities it wishes to endorse in order to have an adaptive culture capable of managing change. (By the same token, many of the most adaptive organizations have questioned and changed their reward and appraisal systems by testing their assumptions in the light of many of the change issues currently faced by the Canadian public service.)

4. *Prescriptions for Making Organizations Adaptive*

There are many "prescriptive" texts on managing change which carry similar messages to those implied in the foregoing cases, and function as starting points for managers wishing to adapt their workforces to change.

Peters (1987) provides an excellent prescriptive text on managing change and making organizations adaptive. Many of his suggestions do not completely apply to the public sector; private sector managers would find them invaluable. However, on two issues at least—fiscal restraint, and customer service—there are key insights, supported with brief cases from the area of municipal government. Peters contends, moreover, that the language is the same in the best public agencies. For example, the customer is identified and made central to all affairs. He cites the American Internal Revenue Service and the Air Force Tactical Air Command as examples. "First-line-employee involvement and improvement programs in pursuit of responsive service are the essential concern of the top public sector bosses." (p. 38)

It is difficult to summarize the 45 prescriptions for innovation and organizational adaptation in a few paragraphs. Peter's text has undoubtedly influenced much current thinking on these topics. Managers would do well to thoroughly review these prescriptions and customize them to their own environments. In many cases, the pressures for change in companies are similar; some of the organizations reviewed in Section B have had to deal with them, and Peters' advice has indirectly contributed to their adaptability.

Peters writes about a responsive ("porous") organization, which has an ever-changing portfolio of highly differentiated, high-value-added products and services. The main themes are more starts on new things, tolerance of failures, and flexibility through empowered people. Minimal hierarchy and rewards based on new performance parameters (quality, responsiveness) are other themes characterizing fast-reacting organizations. Creating vision, replacing traditional controls, and inducing people to love change as much as they have been accustomed to hating it in the past are additional issues addressed in this inspiring text. There are numerous examples and case studies showing applications; for example, pilot testing new programs when resources are too scarce for the full program. "Creative swiping" is another strategy. Public sector operations can mount information-gathering campaigns to discover successful innovations in counterpart organizations; this kind of networking can occur formally, through conferences, etc.

Networking in organizations, as an alternative to hierarchy, is one of several concepts Davis (1987) proposes. Another theme is technological enablements. New orientations to customer service are discussed. Most relevant for a public organization is Davis' view that employees who do not consider other employees as their customers lose sight of the business in favour of the organization. Government deregulation removed certainty from AT&T's culture, and so this led to the creation of a risk orientation. Davis defines bureaucracy as any enterprise giving less than two-thirds of its energies to its business, and more than one-third of its energies to its organization.

In detailing a host of reasons which hamper innovation in public service institutions, Drucker (1985) concludes that most innovation comes about from new ventures, rather than from the existing institutions. However, he does admit the potential to innovate is present and does cite some examples (but none from government). Drucker maintains that an adaptive public service institution needs a clearer definition of its mission, a focus on objectives versus programs and projects, and a realistic statement of goals, such that it could eventually point out attainable achievements. He insists that such institutions need to view change as an

opportunity rather than a threat. Acknowledging that the bulk of activities in these institutions will neither disappear nor be transformed, he concludes that they have to be made productive, partly through innovation, otherwise they will lose their legitimacy.

In a brief segment of the first volume of his two-part work, Golembiewski (1979) concisely summarizes the needs for today's bureaucratic institutions to manage change. He describes these "coercion-compromise" systems, compares them to "collaboration-consensus" systems, and underlines concepts of healthy and unhealthy organizations. He suggests that public institutions have to move away from programmed decisions to novel decisions, from a departmental orientation to a system orientation, from power-based to task-based solutions. (pp. 96-105)

Baetz (1985) deals at length with task-based solutions; her contribution is a good example of how to manage the impact of technological change. Among the enabling factors she reviews (p. 81) are: support from key sponsors, revision of human resource policies, flexibility in job design, and timely communication. Organizations focusing on short-term results or supporting a status quo orientation will especially have difficulties coping with reduced productivity common after the introduction of new systems. Baetz advises organizations to select their most adaptive, innovative people as energizers of technological change. She maintains that integrated office systems can often encourage innovation and creativity and speaks cogently to the necessary cultural dimensions for effective technology introduction. These enabling factors include a climate of trust, full participation from staff (to avoid "pseudo-participation"), shared information, shared goals, and articulated criteria for success. She describes reward systems, education programs and the need for individual counselling at times. In short, many qualities of adaptive organizations play key roles in successfully managing the impact of new information systems technology.

Two volumes by Gerard Egan (1989) deal comprehensively with a variety of techniques to make organizations more adaptive. He addresses several of the issues (e.g., effective and ineffective employees) from the perspective of the pragmatics versus the principles of excellence. The first volume indicates ways of designing excellence into the organizational system; the second, ways of managing institutional change. Several anecdotes and case studies exemplify the strategies described. As an example of doing more with less, he cites a municipal government. It faced a 10 per cent cut in staff but was expected to maintain the same level of service to several thousand disabled people. The crisis was seen as a challenge which became an opportunity to automate many functions. A case-management function was installed. Forms usage, document inputs and processing duplication were all significantly reduced. The Management Information System eventually won an achievement award. Egan organizes his text into three segments of prescriptive advice: identifying the current scenario, the preferred scenario, and developing strategies for getting there. It is a useful planning guide for any organization seeking techniques to manage change in a broad sense.

5. *Public Sector Constraints to Adaptation*

The foregoing "prescriptive" works only indirectly to take into account the constraints of a public sector organization. These constraints have been alluded to, and there is a body of writing that is cautionary in tone. Plumptre (1988) eloquently describes most of the problems facing the Canadian federal public service. The text does at times provide broad advice and

recommendations and implies a need for many changes to make the public service more effective. The focus is on existing dynamics, problems and constraints to change more than specific solutions or examples of how institutions similar to the public service have resolved comparable problems. The text is highly congruent with the conclusions of others on the functioning of bureaucracies, such as Meyer (1979, and Merritt and Merritt (1985).

Plumptre elaborately points out the difficulties in managing change and cautions against any wholesale attempt to implement strategies used in private enterprises. He contrasts business and government in a more contemporary, but similar, style to Golembiewski's (1979) analysis. There is detailed discussion of the properties of government which make it difficult, if not impossible, to effect the kinds of adaptive activities one sees in many businesses. Many of these represent the core values, modus operandi, or "sacred trust" of the current system. For example, while many of the successful private enterprises emphasize quick, decisive action, public service managers are relatively more analytical. Hence, committee discussions, for example, tend to avoid focusing on how managers can make an idea work, and more on what is likely to go wrong. While the personnel function is supportive of line managers in adaptive organizations, it is often obstructive and over-controlling in the public service.

Factors enabling workforce adaptation must be viewed within the constraining context of these pervasive, status quo values and indigenous system limitations. A partial list of factors which inhibit change and adaptation includes: (Plumptre, 1988, pp. 345-348)

- the need for abundant consultation in the decision-making process, which dulls initiative and hampers innovation
- the need for (too much) attention to detail
- required objectivity and neutrality about policies, which discourages passionate commitment to programs common in adaptive or successful private sector organizations
- the comparative multiplicity of goals
- demand by many interest groups for quick solutions to enormously complex issues; public scrutiny is a source of additional pressure
- multiple accountabilities and collective responsibility which makes it uncommon for individuals to be acclaimed for producing outstanding results.

Given the conditions described in this and other texts, it is easy to understand how non-public corporations have, in many cases, been able to manage change and overcome a variety of obstacles to effectiveness. Business goals are often simpler and their authority structures less cluttered. On the other hand, one should not conclude that government institutions and conventions are untouchable and unchangeable. The key is to separate those aspects which can and should be altered, from those which perhaps cannot and should not.

6. *Overcoming Constraints—Some Examples*

Although many public sector managers do not seem to identify very strongly with their role as institution-builders and the culture has not traditionally attached high priority to leadership or management of people, these are some of the very critical dimensions of adaptive organizations

described in Section II A. There must be a transformation of values, from emphasis on the health of public policy areas, to the health of the institution and the people comprising it. This in turn would lead to the sense of pride and identity so much more common in adaptive private organizations. For example, while anonymity is often required in public organizations, it should not preclude celebrating the work of an effective individual or team within a department. Adaptive and successful individuals thrive on being able to make an impact on the process of government; attracting and retaining them means conveying these values, by recognizing and reinforcing good performance.

Workforce adaptation to change is enabled by job enrichment, for example, encouraging innovation by removing as many controls as possible from capable employees. Staff interfacing with the public, especially, must be able to take the necessary action to develop a creative solution to best serve the client.

Acknowledgement of an employee's contribution is very important for creative people in particular; for effective performers in general. For example, at CCA, authors' names appear on documents they submit; the Superannuation Board in New Brunswick has a display of letters to staff from satisfied clients; and a senior official from Environment Canada has verbally acknowledged the names and contributions of some of high-fliers at a 1989 Symposium held by APEX (The Association of Professional Executives of the Public Service of Canada). Giving credit for a key innovation originated by an employee is a way of celebrating achievements. For example, upon receiving a request from Geneva to know more about a particular innovation, one speaker at the APEX Symposium declined to go personally, and sent the individual responsible instead.

At Consumer and Corporate Affairs workforce adaptation is encouraged by promoting a climate conducive to more innovation. A plan described by Ian Clark (1989/90a) includes:

1. Assigning innovation a higher priority
2. Communicating the organization's vision
3. Developing a tolerance for failure
4. Delegating authority and resources
5. Promoting a sense of participation
6. Allowing time for innovation
7. Giving innovative ideas a second chance
8. Removing hesitation to copy best practices elsewhere
9. Reinforcing the innovative process.

Clark also cites several extensive lists of activities which inhibit innovation, including material from *The Change Masters* (Kanter, 1983). It is very useful for organizations to consider all of these "disabling" factors and determine the extent to which each exists. This is one of the crucial first steps in introducing change—ascertaining the potential resistors (people) and potential inhibitors (systems and practices). The three lists collected in Clark's article are comprehensive and quite useful in this regard. Among the ways to stifle innovation and frustrate creativity discussed are attitudes such as:

- expressing criticism clearly, but withholding praise
- making secret decisions to reorganize, and springing them on others unexpectedly
- sticking to protocol
- making excuses for not acting, e.g., lack of money or manpower, too many projects, poor timing, the need for more study, etc.

Allowing mistakes and encouraging risk are key themes in much of the literature dealing with adaptive and successful organizations. This theme was verbally reinforced at the Symposium (Cohen, Veilleux) in reaction to the finding that only five per cent of public sector managers feel that risk-taking is rewarded. Managers who do not allow mistakes evidence their incompetence. Cohen (1989) remarked that a public service where merit is synonymous with compliance will not be good enough in the future. Veilleux (1989) stated that "...we can no longer afford an 'error-free' culture in the public service .... We can no longer [afford] a controversy-free environment." (p. 15)

The foregoing issues deserve to be debated extensively with representatives from other non-government constituencies. Kanter has indicated that forming coalitions is a key to managing change, and that adaptive people ("change masters") usually seek out those with opinions divergent from theirs. Dialogue on the issues is therefore enhanced when senior public sector decision-makers network and compare notes.

The latest APEX Symposium ("Renaissance '90") is but one example enabling this, with workshops on "Capturing Change," "The Power of Corporate Culture—IBM's Example," and on "Private Sector—Public Sector Partnership." Dialogue should however go *beyond* (1) statement of the problems (2) statements about what should be done generally, to (3) what has been or is being done successfully and (4) specific, practical techniques (such as some of those described in this section) to enable workforce adaptation.

"The best way to predict the future is to invent it."

– Alan Kay, Apple Computer

III.

Adaptive Organizations and People: A Summary of Attributes

The organizations described as examples of successful, innovative enterprises (or at least moving in this direction gradually) have to various degrees managed change in particular circumstances. In some cases, their needs for adaptation have originated in response to requirements dissimilar to those of a public service organization. In others, there is a closer parallel (e.g., issues around fiscal restraint and career opportunities). In all cases, however, these adaptive organizations display many fundamental attributes. Based on the citations in Section II A, the following is a summary of these attributes:

1. These organizations encourage risk and innovation; there is no over-supervision. People solve problems creatively, without fear of mistakes (error-avoidance).
2. There is visible acknowledgement of good performance, at the individual and organizational level. Successes are celebrated organizationally; performance appraisal is used individually. Members are rewarded for ideas, which in turn are evaluated on their merits, versus the member's position or longevity in the organization.
3. Rewards are fair; there are effective incentive systems.
4. These organizations offer interesting work as well as the opportunity for job changes and lateral moves.
5. People are not kept in key jobs too long; assignments change frequently.
6. There is a shared inner core of values, with regional differences.
7. The organization plans well and is flexible. It is self-designing, with an articulated purpose and mission.
8. Thinking, planning and behaving occurs "contextually."
9. There are good internal role models; leaders have vision.
10. Every worker is seen as a source of ideas.
11. These organizations have adaptive people, e.g., creative, innovators, intrapreneurs, change masters.
12. Adaptive organizations with special criteria in mind, e.g., versatility.

13. Change is managed; the organization is not threatened by an uncertain environment, and does not normally attempt to stabilize and make things predictable.
14. There is a bias for action.
15. Adaptive organizations are "concretizing"—they make things visible and easily discussable.
16. Freedom is emphasized; there is no maze of rules, and employees have self-control and feel empowered.
17. The organization reacts fast when it has to, but is generally more proactive.
18. People are busy—there is a sense of urgency.
19. The organization can accommodate criticism and does not defend past actions.
20. "Career paths" emphasize challenging opportunities vs. raises and promotions.
21. Adaptive organizations explore different perspectives; they consider a variety of views when planning or when contemplating change. Leaders listen to subordinates at all levels.
22. There is a climate of collaboration, good cross-boundary collaboration where differences of opinion are encouraged. Team spirit prevails.
23. Strong client orientation is another feature (close to the customer). Doing things right is less important than doing the right things.
24. Sufficient resources often exist; they are not allocated according to power or authority.
25. There are built-in feedback mechanisms (e.g., annual surveys) at all levels.

Characteristics of adaptive people have been examined from many perspectives. Among those most frequently encountered in the literature are:

1. persistence
2. curiosity
3. energy
4. self-motivation
5. commitment-orientation
6. independence of mind (not dogmatic)
7. preference for novelty
8. sense of humour
9. unconventionality (unbiased by traditions)
10. risk-orientation
11. broad experiential background (multifaceted)
12. open-mindedness (avoid insularity)

13. use of active listening skills (show empathy)
14. ability to integrate and facilitate
15. motivated by pride
16. ability to credit and empower others
17. belief in themselves
18. continually learning
19. networkers
20. possess "reputational capital"
21. downplay institutional affiliations
22. proactiveness
23. opportunity-focused
24. ability to manage ambiguity.

References

Ackerman, Linda S. 1983. "The Transformational Manager: Facilitating the Flow State." In *Transforming Work*, ed. by John D. Adams. Virginia: Miles River Press.

Ackerman, Linda S. 1986. "Themes for Managing Change." *Proceedings of a Conference on Managing Change.* Toronto. (unpublished).

Amabile, Theresa M. 1988. "A Model of Creativity and Innovation in Organizations." In Staw, Barry and L.L. Cummings, editors, *Research in Organizational Behaviour. Vol. 10.* Greenwich, Conn.: JAI Press.

Baetz, Mary L. 1985. *Planning for People in the Electronic Office.* Toronto: Holt, Rinehart and Winston.

Beckhard, Richard and Reuben Harris. 1987. *Organizational Transitions: Managing Complex Change*, Second edition. Don Mills, Ont.: Addison-Wesley.

Canada. 1988. *Report of the Auditor General.* Ottawa: Supply and Services Canada.

Catley-Carlson, M. 1989. "Innovation – CIDA's Experiences." *APEX Symposium on Innovation.* Ottawa. (unpublished)

Clark, Ian D. 1989/90a. Encouraging Innovation in a Government Department. *Optimum*, 20 (2): 60-73.

Clark, Ian D. 1989b. "Rewards and Recognition as Motivators in the Public Service." *APEX Symposium on Innovation.* Ottawa. (unpublished).

Cohen, Dian. 1989. "Innovation – the Context." *APEX Symposium on Innovation.* Ottawa. (unpublished).

Connor, Daryl R. 1985. *The Culture Audit Workbook: Corporate Culture and its Impact on Organizational Change.* Atlanta, Georgia: O.D. Resources, Inc.

Corcoran, Tom. 1989. And Now the E-Word. *Dialogue* 13 (5): 20-23.

Davis, Stanley M. 1987. *Future Perfect.* Don Mills, Ont.: Addison Wesley.

Delbecq, A.L. and P.K. Mills. 1985. Managerial Practices that Enhance Motivation. *Organizational Dynamics* 14: 24-34.

Drucker, Peter. 1985. *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles.* New York, N.Y.: Harper and Row.

Egan, Gerard. 1985. *Change Agent Skills in Helping and Human Service Organizations.* Monterey, Calif.: Brooks Cole.

Egan, Gerard. 1989. *Change Agent Skills. Volume A. Assessing and Designing Excellence. Volume B. Managing Innovation and Change.* Monterey, Calf.: Brooks Cole.

Canada. 1989. Employment and Immigration. *Handbook of Managerial Competencies.* Ottawa: Employment and Immigration Canada.

Canada. 1989. Employment and Immigration. *Training Needs Indicator.* Ottawa: Employment and Immigration Canada.

Francis, David and M. Woodcock. 1990. *Unblocking Organizational Values.* Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Co.

Golembiewski, Robert T. 1979. "Some Common Goals in Organizations: Toward the Nonbureaucratic Enterprise." In *Approaches to Planned Change Part 1.* New York: Marcel Dekker Inc.

Goodman, Paul S., Johannes M. Pennings and Associates. 1977. *New Perspectives on Organizational Effectiveness.* San Francisco: Jossey-Bass.

Hanna, David P. 1989. *Designing Organizations for High Performance,* Don Mills, Ont.: Addison-Wesley.

Hedberg, B.L.T., P.C. Nystrom and W.H. Starbuck. 1977. "Designing Organizations to Match Tomorrow." In *Prescriptive Models of Organizations.* TIMS Studies in Management Sciences. Amsterdam: North Holland Publishing.

Human Synergistics. 1987. *Organizational Culture Inventory. Level V. Leader's Mannual.* Ingersoll, Ont.: Human Synergistics.

Innes, Eva, R. Perry and J. Lyon. 1986. *The 100 Best Companies to Work For in Canada.* Toronto: Collins.

Kanter, Rosabeth Moss. 1989a. *When Giants Learn to Dance.* New York, N.Y.: Simon and Schuster.

Kanter, Rosabeth Moss. 1989b. The New Managerial Work. *Harvard Business Review.* November-December: 173-192.

Kanter, Rosabeth Moss. 1988. "When a Thousand Flowers Bloom: Structural, Social and Collective Conditions for Innovation in Organizations." *Research in Organizational Behaviour, Vol. 10,* Greenwich, Conn.: JAI Press.

Kanter, Rosabeth Moss. 1986. "Strength Through Innovation: Playing to Win The New Game." Paper delivered at a conference on Managing Change. Toronto.

Kilmann, Ralph H. 1984. *Beyond the Quick Fix: Managing Five Tracks to Organizational Success.* San Francisco: Jossey-Bass.

Kimberly, J.R. and R.H. Miles, editors. 1980. *The Organizational Life Cycle. Issues in the Creation, Transformation and Decline of Organizations.* San Francisco: Jossey-Bass.

Lodahl, Thomas M. and Stephen M. Mitchell. 1980. "Drift in the Development of Innovative Organizations." In Kimberly, J.R. and R.H. Miles, editors. *The Organizational Life Cycle. Issues in the Creation, Transformation and Decline of Organizations.* San Francisco: Jossey-Bass.

Merritt, R.L. and A.J. Merritt. 1985. *Innovation in the Public Sector.* Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.

Meyer, M.W. 1979. *Change in Public Bureaucracies.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Peters, Tom. 1987. *Thriving on Chaos.* New York, N.Y.: Alfred A. Knopf.

Peters, Tom and Robert H. Waterman. 1982. *In Search of Excellence.* New York, N.Y.: Warner Books.

Pinchot, Gifford. 1986. *Intrapreneuring.* New York, N.Y.: Harper and Row.

Plumptre, Tim. 1988. *Beyond the Bottom Line.* Halifax, N.S.: Institute for Research on Public Policy.

Rawson, Bruce. 1989. "Experiment with Innovation – View From the Top." *APEX Symposium on Innovation.* Ottawa. (unpublished).

Starbuck, W.H. and J.M. Dutton. 1973. Designing Adaptive Organizations. *Journal of Business Policy.* 3 (Summer): 21-28.

Steiner, Gary. 1965. *The Creative Organization.* Chicago, Ill: University of Chicago Press.

Tessier, Paul and Jacques Goyer. 1990. Conducting the Orchestra. *Dialogue,* 14 (1): 44-45.

Veilleux, Gérard. 1989. "Notes for an Address to the APEX Symposium." Paper delivered at the *APEX Symposium on Innovation.* Ottawa. (unpublished)

Volcker, Paul. 1989. *Leadership for America: Rebuilding the Public Service. The Report of the National Commission on the Public Service.* Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

Walton, Richard. 1980. "Establishing and Maintaining High Commitment Work Systems." In Kimberly, J.R. and R.H. Miles, editors. *The Organizational Life Cycle. Issues in the Creation, Transformation and Decline of Organizations.* San Francisco: Jossey-Bass.

Weisbord, Marvin. 1989. *Productive Workforces.* San Francisco: Jossey-Bass.

Whetten, David. 1980. "Sources, Responses and Effects of Organizational Decline." In Kimberly, J.R. and R.H. Miles, editors. *The Organizational Life Cycle. Issues in the Creation, Transformation and Decline of Organizations.* San Francisco: Jossey-Bass.

White, Peter. 1989. Getting the Questions Right. *Dialogue,* 13 (5): 14-15.

Appendix A

Attributes of Well-Performing Organizations

Emphasis on People

The most striking attribute of the well-performing organizations is the emphasis they place on their people. People are challenged, encouraged and developed. They are given power to act and to use their judgment. There is a "caring" attitude in these organizations, based on the belief that, in the long run, high performance is a product of people who care rather than of systems that constrain. Typically, people in these organizations do not preoccupy themselves with the risk of failure, but instead are confident that they can tackle virtually any challenge.

The empowering organization. Well-performing organizations become and remain that way by developing and empowering their people. People are challenged, stretched and encouraged to grow by being given authority, responsibility and autonomy. They are given the power to act, to make decisions and to represent the organization based on their own best judgment. One of our interviewees put it this way: "People work not only with their hands, but also with their minds and their hearts."

The "caring" organization. The values, attitudes and policies of the organization are based on an overall sense of caring: for its own people; for its clients; for the organization as a whole and for the organization's owners. These values are based on the belief that, in the long run, high organizational performance is a product of people who care rather than of systems that control.

The "successful" organization. The organization tries to ensure "success experiences." It sets easily attainable goals at first. In time, the goals are set higher, but always within reach. Initial success creates an appetite for further success, and eventually failure becomes inconceivable: success has been made part of the culture. Typically, people in these organizations are not blind to the risk of failure. However, they are not preoccupied with it and are confident that they can tackle virtually any challenge.

Participative Leadership

Leadership in the well-performing organizations is not authoritarian or coercive, but participative. The leaders envision an ideal organization, define purpose and goals, then articulate these and foster commitment in their people. They see the organization as always becoming more and more like the ideal. The well-performing organizations communicate easily

internally and with others. Staff feel comfortable consulting their peers as well as those above and below them. Although formal levels exist for administrative purposes, there are no boundaries that inhibit collaboration in achieving organizational goals.

The organization with participative leadership. Instead of directing through authoritarianism or coercion, this participative leadership guides by being creative, by detecting patterns, by articulating purpose and mission, and by fostering commitment to the goals of the organization.

The "becoming" organization. Here, the leaders envision an "ideal type" of what the organization could and should be. Once this ideal is defined, they continually strive to reach it. They see the organization as always "becoming" more and more like the ideal.

The communicating organization. One of the prime functions of the leaders in this type of organization is seen as communicating, rather than as commanding. The leaders inspire and foster communication: they hear, they notice, they encourage, they articulate policy and purpose, they counsel and they reward. Staff at all levels feel comfortable consulting their peers as well as others above and below them. Although formal levels exist for administrative purposes, there are no boundaries that inhibit consultation and collaboration in achieving organizational goals.

Innovative Work Styles

Staff in the well-performing organization reflect on their performance, on the environment and on opportunities. They learn from experience. They are innovative, flexible and creative. They maintain strong monitoring, feedback and control systems, but only as useful tools. In effect, the well-performing organization seeks to be self-reliant and to control itself rather than relying on control from outside.

The learning organization. The organization thrives on identifying opportunities and solving problems. It is innovative and flexible, and it seeks to solve problems creatively.

The intelligent organization. Members of the organization review, consult and collaborate with each other as a matter of course. They understand the organization's purpose and mission. They know what needs to be done and what needs to be measured. They build monitoring, feedback and control systems that are useful tools. The organization controls itself rather than depending on control from an outside authority.

Strong Client Orientation

People in these organizations focus strongly on the needs and preferences of their clients. They derive satisfaction from serving the client rather than the bureaucracy. There is an alignment of values and purpose between the well-performing organizations and their political and central agency masters with a view to strong performance and high achievement.

The organization that is supported by its owners. Goals are congruent between political, central agency and departmental levels, all of which actively support and reinforce the overall

mission. There is an alignment of values, of purpose and of resources toward high organizational achievement and performance.

The organization with strong client orientation. Instead of focusing on a hierarchy and on the authority that rules the hierarchy, people in the well-performing organizations focus on client needs and preferences. People in the organization derive their satisfaction from serving the client, rather than from serving the bureaucracy. Interaction is strong within the organization, but it is perhaps even stronger between the organization and its clients.

The "concretizing" organization. Organization members are able to talk in concrete terms about intangible things such as mission and values. They are also able to talk about abstract results in such a way that these become visible and easily discussable. For example, achieving zero mortgage defaults over a long period of time would normally be reflected only in routine paperwork. The well-performing organization finds ways to make such achievements visible by recognizing them through, for example, plaques and awards. As a result, people can better identify with achievement and are motivated to extend their reach.

(Source: Canada. 1988. *Report of the Auditor General*, Ottawa: Supply and Services Canada, sections 4.73-4.88.)

Appendix B

Bureaucratic vs. Post-entrepreneurial Organizations

Bureaucratic Organizations	"Post-entrepreneurial" Organizations
Position-centred (authority derives from status, rank)	Person-centred (authority from expertise, relationships)
Repetition-oriented (efficiency)	Creation-oriented (innovation seeking)
Rules-oriented (reward adherence to rules)	Results-oriented (rewards outcomes)
Pay for status (position-based pay)	Pay for contribution (value added by person or team)
Formal structures (restrict information flow)	Maximized communication links (expansion of information)
Specific mandates, territories	Relationships across territories
Seek ownership, control	Seek leverage, experimentation

(Source: Adapted from Kanter, Rosabeth Moss. 1989a. *When Giants Learn to Dance*. New York, N.Y.: Simon and Schuster. pp. 353-354.)

Appendix C

Institutional and Technical Processes

Institutional Processes	Ideas	Technical Processes
Creation, elaboration of ideology	Founding Ideals	Statement of organizational goals
Use of personal networks; selection based on values and ideals	Recruitment	Broad search; use of universalistic criteria
Face to face contact with founders; sharing rituals, symbols	Socialization	Rules and procedures learned through colleagues
Charismatic; mythic images	Leadership	Problem-solving and Consensus-Making
Ideals paramount: structure tentative	Formalization	Early routinization; uncertainty reduction

(Source: Lodahl, T.M. and S.M. Mitchell. 1980. "Drift in the Development of Innovative Organizations." In Kimberly J.R., and R.H. Miles and Associates. *The Organizational Life Cycle. Issues in the Creation, Transformation and Decline of Organizations.* San Francisco: Jossey-Bass. p. 204.)

Appendix D

Transformational Managers

Fear-State Management	Solid-State Management	Flow-State Management
Works against the system	Works with the structures of the system; tries to ensure that they "fit"	Works with the energy flow in the system; works for harmony; alters structures to free up energy
Win/lose mentality; destructive competition	Win/win when possible; competition within reason is useful	Winning and losing is not important; doing what is necessary is
Self-oriented	Rearranges obstacles; moves around numbers and structures	Removes, dissolves obstacles; changes the structure to respond to energy needs
Slave to time; frenetic	Tries to manage time; still crisis oriented	Respects imposed time-tables and uses sense of "right timing" for events
Preoccupied with payoffs, rewards, image	Concerned with rewards; respects and responds to external influencers; image is important	Motivated from within; sees rewards as tools; image is an illusion
Overly controlling; with-holds information, responsibility	Controls using formal systems, policies, rules; shares information as necessary; delegates when appropriate	Lets the flow of energy guide behaviour; uses information to unblock the flow and indirectly "control"/ guide events; encourages others to take responsibility
Gives lip service to results that serve own needs	Results and outcome oriented; MBO	Oriented to process; results are only temporary realities
Distracted, scattered, anxious, confused, depressed, sick	Pulled in many directions; concerned; seeks informa-tion for understanding;works regardless of mental state	Clearly focused; attentive without concern; clarity and foresight; active, healthy

Fear-State Management	Solid-State Management	Flow-State Management
Uncertain of own limits; closed to feedback on performance	Accepts responsibility without knowledge of own limits; aims to please; accepts feedback when given	Clear about own limits and those of others; seeks feedback from own performance as well as from others
Intimidated by tradition	Respects, preserves tradition	Respects purpose of tradition, alters it when necessary
Cannot see polarities; sees only one way	Sees polarities; fights right answers; resists shifts	Allows polarities to emerge, shift as necessary; embraces both sides as legitimate
Work has little meaning; totally ignorant of the organization's purpose	Meaning is in results, numbers, profit; organization's purpose is perceived as a number	Meaning is in the pursuit of the organization's purpose, its viability, and the process of making a contribution to the larger social environment as well as people's lives; purpose is used to connect everyone together
Believes in complete scarcity of resources, rewards; must fight for them	Resources and rewards are finite and must be distributed in logical, standardized ways	Believes in abundance of resources and rewards; knows how to create them from existing or new sources
Mistakes are suicidal	Mistakes are inevitable, but to be avoided; move on quickly if they occur	Mistakes provide the most valuable source of learning; they are welcome if they occur; it is important to understand them
Focuses on controlling others	Focuses on using others to carry out tasks	Focuses on empowering others
Attachment to own position; power hungry; holds on to authority irrespective of position	Looks after own position; seeks opportunities for power; exercises authority over others consistent with position	Not attached to self, power, authority; can move in and out of these conditions with ease
Erratic mental processes and behaviour	Left-brain, analytical orientation; traditionally male behaviour	Right and left brain balanced for synergy; androgynous in behaviour and orientation

(Source: Ackerman, Linda. 1983. "The Transformational Manager: Facilitating the Flow State." In John D. Adams, editor, *Transforming Work*. Virgina: Miles River Press.)

Appendix E

Characteristics of "Intrapreneurs"

Who is the "Intrapreneur"?

	Traditional Managers	Traditional Entrepreneurs	"Intrapreneurs"
Primary Motives	Wants promotion and other traditional corporate rewards. Power-motivated.	Wants freedom. Goal-oriented, self-reliant, and self-motivated.	Wants freedom and access to corporate resources. Goal-oriented and self-motivated, but also responds to corporate rewards and recognition.
Time Orientation	Responds to quotas and budgets, weekly, monthly, quarterly, annual planning horizons, the next promotion or transfer.	End goals of 5-10-year growth of business in view as guides. Takes action now to move next step along way.	End goals of 3-15 years, depending on type of venture. Urgency to meet self-imposed and corporate timetables.
Action	Delegates action. Supervising and reporting take most of energy.	Gets hands dirty. May upset employees by suddenly doing their work.	Gets hands dirty. May know how to delegate, but when necessary does what needs to be done.
Skills	Professional management. Often business-school trained Abstract analytical tools, people-management, and political skills.	Knows business intimately. More business acumen than managerial or political skill. Often technically trained if in technical business. May have had former P&L responsibility in corporation.	Very like the entrepreneur, but the situation demands greater ability to grow within the organization. Responds to the challenge.
Courage and Destiny	Sees others in charge of his or her destiny. Can be forceful and ambitious, but may be fearful of others' ability to do him or her in.	Self-confident, optimistic, courageous.	Self-confident and courageous. Many intrapreneurs are cynical about the system, but optimistic about their ability to outwit it.

	Traditional Managers	Traditional Entrepreneurs	"Intrapreneurs"
Attention	Primarily on events inside corporation.	Primarily on technology and marketplace.	Both inside and outside. Sells insiders on needs of ventureand marketplace, but also focuses on customers.
Risk	Careful.	Likes moderate risk. Invests heavily, but expects to succeed.	Likes moderate risk. Generally not afraid of being hired so sees little personal risk.
Market Research	Has market studies done to discover needs and guide product conceptualization.	Creates needs. Creates products that often can't be tested with market research - potential customers don't yet understand them. Talks to customers and forms own opinions.	Does own market research and intuitive market evaluation like the entrepreneur.
Status	Cares about status symbols (corner office, etc.)	Happy sitting on an orange crate if job is getting done.	Considers traditional status symbols a joke – treasures symbols of freedom.
Failure and Mistakes	Strives to avoid mistakes and surprises. Postpones recognizing failure.	Deals with mistakes and failures as learning experiences.	Sensitive to need to appear orderly in corporation. Attempts to hide risky projects from view so can learn from mistakes without political cost of public failure.
Decisions	Agrees with those in power. Delays decision until gets a feel of what bosses want.	Follows private vision. Decisive, action-oriented.	Adept at getting others to agree to private vision. Somewhat more patient and willing to compromise than the entrepreneur, but still a doer.
Who Serves	Pleases others.	Pleases self and customers.	Pleases self, customers, and sponsors.
Attitude Toward the System	Sees system as nurturing and protective, seeks position within it.	May rapidly advance in a system, then, when frustrated, reject the system and form his or her own.	Dislikes the system but learns to manipulate it.
Problem-Solving Style	Works out problems within the system.	Escapes problems in large and formal structures by leaving and starting over on own.	Works out problems within the system, or bypasses it without leaving.

	Traditional Managers	Traditional Entrepreneurs	"Intrapreneurs"
Family History	Family members worked for large organizations.	Entrepreneurial small-business, professional, or farm background.	Entrepreneurial small-business, professional, or farm background.
Relationship with Parents	Independent of mother, father, good relations with father, but slightly dependent.	Absent father or poor relations with father.	Better relations with but still stormy.
Socioeconomic Background	Middle-class background.	Lower-class background in some early studies, middle-class in more recent ones.	Middle-class background.
Educational Level	Highly educated.	Less well educated in earlier studies, some graduate work but not Ph.D. in later ones.	Often highly educated, particularly in technical fields, sometimes not.
Relationship with Others	Hierarchy as basic relationship.	Transactions and deal making as basic relationship.	Transactions within hierarchy.

(Source: Pinchot, Gifford. 1986. *Intrapreneuring*, New York, N.Y.: Harper and Row, pp. 54-56.)

Appendix F
The Change Management Process

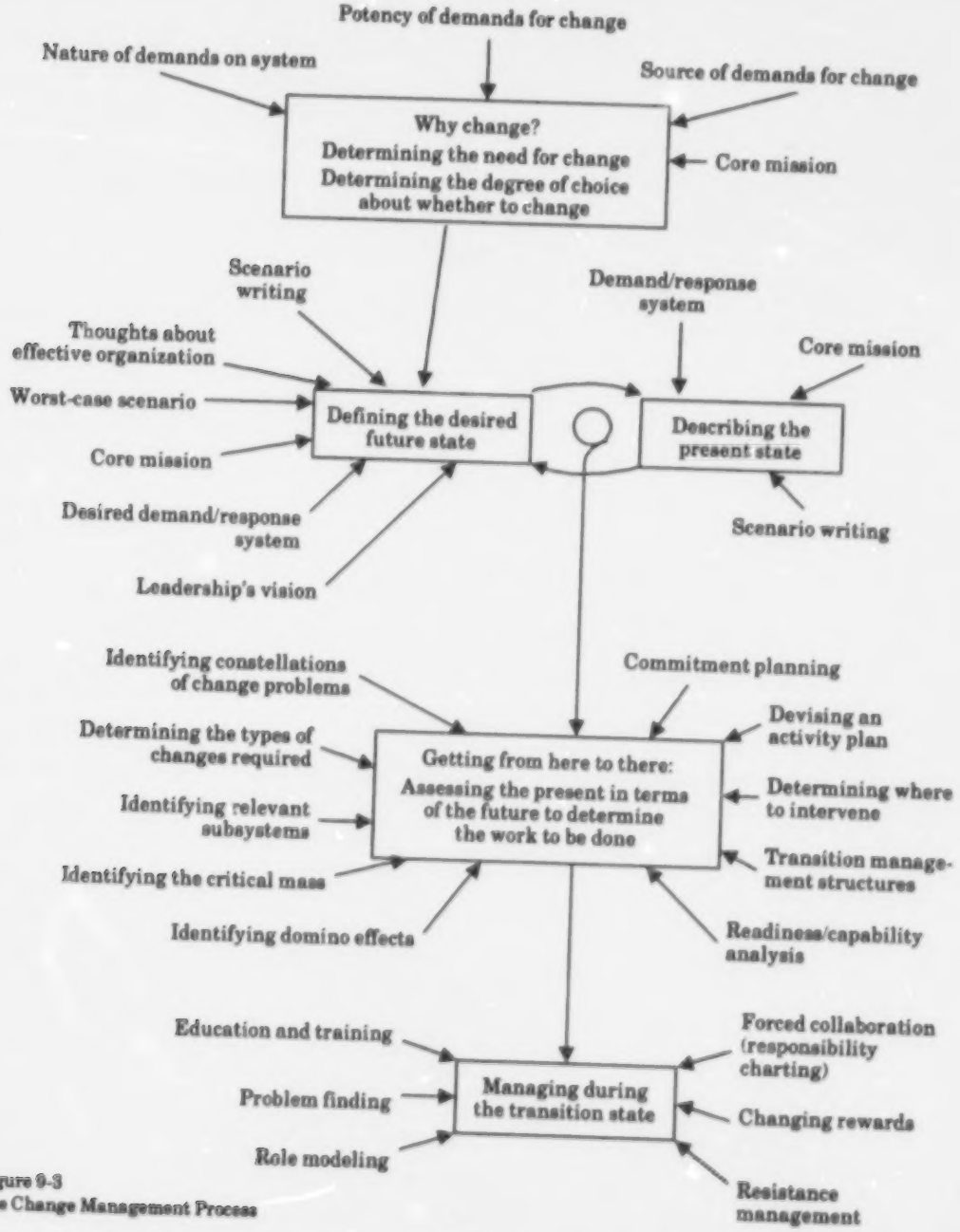

Figure 9-3
The Change Management Process

(Source: Beckhard, Richard and Reuben Harris, 1989, *Organizational Transitions: Managing Complex Change*, 2nd edition, Don Mills, Ont.: Addison-Wesley, p. 112.)

Les organisations et les personnes adaptives

Étude documentaire effectuée
pour le compte du
Groupe de travail sur l'adaptation
de la main-d'oeuvre
de
Fonction publique 2000

préparée par
Paul de L. Harwood

L'Institut de recherches politiques

Les organisations et les personnes adaptives

Les organisations et les personnes adaptives

Étude documentaire effectuée pour le compte du Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre de Fonction publique 2000

préparée par

Paul de L. Harwood

The Institute for Research on Public Policy
L'Institut de recherches politiques

© Approvisionnement et Services Canada 1991

Imprimé au Canada

ISBN 0-88645-126-4

Copie prête pour publication et direction de la publication :
PDS Research Publishing Services Ltd.
C.P. 3296 Sud
Halifax, Nouvelle-Écosse B3J 3H7

Publié par
L'Institut de recherches politiques
C.P. 3670 Sud
Halifax, Nouvelle-Écosse B3J 3K6

Table des matières

Avant-propos vii

Remerciements viii

L'auteur ix

Abrégé x

I. Introduction et mandat 1

II. Constatations 5

A. Qualités des organisations adaptives 5

B. Exemples d'organisations adaptives 15

1. Les organisations performantes de la Fonction publique du Canada 15
2. Autres exemples du secteur public 17
3. Organisations adaptives du secteur privé 20

C. Caractéristiques des personnes adaptives 22

1. Certaines caractéristiques clés 23
2. Gestionnaires du changement 24
3. Maîtres du changement 26
4. Intrapreneurs 27

D. Facteurs qui permettent l'adaptation de la main-d'oeuvre ... 28

1. Le processus d'adaptation : conditions favorisant l'innovation 28
2. Le processus d'adaptation : méthodes et moyens 29
3. Changement de la culture de l'entreprise 32
4. Conditions exigées pour rendre les organisations adaptives 35
5. Contraintes du secteur public face à l'adaptation 37
6. Contraintes surmontables—des exemples 38

III. Organisations et personnes adaptives : résumé des qualités 41

Bibliographie 45

Annexes 49

A. Caractéristiques des organisations performantes 49
B. Entreprises bureaucratiques et organisations post-entrepreneuriales 52
C. Aptitudes institutionnelles et techniques 53
D. Gestionnaires transformationnels 54
E. Caractéristiques des «intrapreneurs» 56
F. Méthode de gestion du changement 59

Avant-propos

Outre ses nombreux travaux portant sur l'étude des structures, des procédés et des résultats du secteur public, l'Institut de recherches politiques est depuis longtemps engagé dans des recherches qui visent à clarifier et à améliorer les pratiques de gestion de ce secteur.

Au cours des dernières années, l'Institut a publié *The Responsible Public Servant*, de John Langford et Kenneth Kernaghan, une étude innovatrice sur les problèmes éthiques auxquels doivent faire face les fonctionnaires; une approche originale et perspicace des comportements de gestion dans la fonction publique, *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector*, de David Zussman et Jak Jabes; et un livre très applaudi de Timothy Plumptre, *Beyond the Bottom Line: Management in Government*.

L'étude à paraître de James Taylor, *Bureaucracy, Management Practice and Organizational Patterns*, explore certains des changements spectaculaires survenus dans l'organisation et l'environnement de travail du secteur public, du fait des progrès rapides dans le domaine de la technologie de l'information.

L'étude documentaire des recherches publiées à ce jour sur «les organisations et les personnes adaptives», entreprise par Paul Harwood, s'avère particulièrement utile. Il s'agit en fait d'un guide des courants de pensées les plus en vogue à l'heure actuelle sur les manières dont les organisations et les gestionnaires du secteur public peuvent efficacement s'adapter à un environnement en perpétuel changement.

L'idée de cette étude provient de l'initiative Fonction publique 2000, entreprise par le gouvernement fédéral en décembre 1989 pour se remettre en question, initiative qui est encore en cours de réalisation. Étant donné cette conjoncture, le présent document de travail devrait être particulièrement utile aux praticiens des services gouvernementaux, c'est-à-dire aux gestionnaires du secteur public qui doivent faire face quotidiennement aux défis apportés par le changement. Mais il intéressera également le non spécialiste qui désire se renseigner sur des questions touchant un domaine que le débat actuel sur l'état du fédéralisme rend de plus en plus approprié et important.

L'Institut est heureux d'avoir ainsi l'occasion de contribuer à mieux faire connaître les efforts de réforme qui se poursuivent actuellement au sein de la fonction publique canadienne.

A.R. Dobell, Président
Avril 1991

Remerciements

Fonction publique 2000 reflète la volonté d'un groupe très diversifié de fonctionnaires fédéraux impliqués et compétents, désireux d'apporter des changements au statu quo. Cette initiative alimente déjà et va continuer d'alimenter le débat et susciter l'adoption de mesures attendues depuis longtemps, en vue d'améliorer le climat qui règne au sein de la fonction publique. L'adaptivité, soit l'aptitude à gérer le changement de manière efficace, figure parmi les thèmes principaux de ces projets. Dans le présent document, on examine ce concept clé sous divers éclairages. En quoi consistent les organisations adaptives, c'est-à-dire qu'est-ce qui les rendra plus aptes à traverser les temps mouvementés à venir? Où peut-on les trouver—quelles entités du secteur public et du secteur privé se distinguent grâce à leurs facultés d'adaptivité? On dit également que certaines personnes sont adaptives—mais quel est leur secret? Quels sont les traits qui les caractérisent? Les organisations, conscientes du fait qu'il devient nécessaire de gérer le changement de façon plus efficace que jamais auparavant, devraient peut-être se mettre à rechercher ces traits distinctifs. Comment une organisation devient-elle adaptive? Que lui faut-il faire?

L'auteur est redevable aux nombreuses personnes qui lui ont donné l'occasion de participer à FP 2000. C'est un honneur que de prendre part à une telle entreprise historique, laquelle annonce quantité d'améliorations. L'auteur tient particulièrement à remercier M. Ken Sinclair, sous-ministre adjoint, Politique et Coordination, Transports Canada. Ken a certainement contribué à faire préparer ce qui se voulait d'abord un document d'information pour le Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre (dont il était membre). Ce projet a été mené à terme en très peu de temps, grâce à l'aide de M. Gerard Macdonald, son adjoint administratif.

M. Harry Swain, sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et président du groupe de travail, a l'insigne honneur d'avoir su reconnaître les mérites de ce document. Nous le remercions de ses encouragements sincères et de son appui et nous sommes reconnaissants des commentaires favorables des membres du groupe de travail. On pourrait affirmer que M. Swain affiche bon nombre des attributs propres à une personne adaptive.

L'auteur remercie également M. Stuart Wightman, coordonnateur de projet du groupe de travail, de son aide au niveau opérationnel, ainsi que Mmes Jane et Christine Buchanan, qui se sont chargées du traitement de texte et Mme Sheila Protti, qui a su faire une révision équilibrée et inspirée de la monographie.

Paul de L. Harwood
Ottawa

L'auteur

M. Paul de Lotbinière Harwood est conseiller en gestion et psychologue industriel/organisationnel. Il est établi à son compte à Ottawa. Il a fait ses études en sciences biologiques à l'Université Concordia et à l'Université McGill, à Montréal, et il a obtenu sa maîtrise et son doctorat en psychologie de l'Université d'Ottawa. À titre de consultant, M. Harwood s'est spécialisé dans le domaine des ressources humaines depuis 1978 et de nombreuses organisations du secteur public et du secteur privé ont fait appel à ses diverses compétences, aussi bien en matière d'aide à la carrière que pour des projets de systèmes d'évaluation du rendement et de sélection, sans oublier l'orientation. À l'heure actuelle, il s'occupe surtout d'effectuer des études organisationnelles (synergie des groupes et sondages sur l'attitude des employés) et d'aider les organisations à gérer le changement en général. En plus de s'occuper de consultation appliquée, M. Harwood écrit et fait de la recherche sur des questions d'actualité.

Abrégé

Le présent rapport résume une étude exhaustive de documents recueillis par le Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre. Les sujets étudiés sont :

1. Les qualités des entreprises adaptives.
2. Des exemples d'entreprises adaptives.
3. Les caractéristiques des personnes adaptives.
4. Les facteurs qui facilitent l'adaptation de la main-d'oeuvre.

Dans le domaine de la gestion, l'adaptation est considérée comme une qualité des entreprises et des personnes innovatrices, prospères et efficaces. La plupart des sources fournissent des renseignements qui sont d'abord descriptifs, bien que l'on revoit également plusieurs autres ouvrages normatifs récents. Dans les deux cas, la plupart des documents traitent des entreprises du secteur privé. On a étudié les quelques sources qui traitent des organisations publiques, dont la Fonction publique du Canada, et effectué des parallèles lorsque c'était possible.

Les caractéristiques qui ressortent, selon diverses perspectives, reflètent des conclusions semblables. Les entreprises adaptives ont jusqu'à 25 caractéristiques propres. Parmi les plus courantes, disons que ces entreprises encouragent le risque et l'innovation, reconnaissent le bon rendement, ont des objectifs et une mission clairs, s'adjoignent des gens adaptifs, savent bien traiter les changements, établissent un climat de collaboration, ont un nombre minimal de contraintes (règlements et procédures), axent leurs efforts sur leurs clients et prévoient des mécanismes intégrés de feedback.

Le secteur privé offre de nombreux exemples de ce genre d'entreprises. On en mentionne quelques-unes, dont IBM, American Express, Apple, Kodak. Cependant, il y a également des exemples d'efforts adaptifs dans le secteur public, dont les huit organisations qui fonctionnent bien, rapportés dans une étude clé effectuée par le Bureau du Vérificateur général. On a également mentionné dans la même veine l'ACDI et EACL. On mentionne brièvement des exemples de pratiques adaptives de gestion, de structures et de réponses aux demandes de l'environnement. On discute de la difficulté de faire évoluer la bureaucratie dans le sens de l'adaptation.

Les gens adaptifs présentent des caractéristiques assez constantes dans diverses organisations. Des recherches soulignent des traits de personnalité, des aptitudes et surtout des attitudes distincts. Bien que l'environnement (par ex. les soutiens à l'organisation) joue un rôle clé, ces personnes font preuve de beaucoup de motivation et aiment la nouveauté.

Ces personnes se sentent relativement bien en présence de changements, ne sont pas prisonnières des traditions et ont souvent des expériences très variées. Elles sont intrinsèquement motivées par la fierté et ont tendance à reconnaître les réalisations des autres et à pouvoir déléguer les pouvoirs. Intégrateurs, facilitateurs et innovateurs, ces gens savent profiter des occasions, sont créateurs et savent bien traiter les situations ambiguës. On leur colle toutes sortes d'étiquettes, dont celles de «spécialistes du changement» et d'«intrapreneur». En tant qu'individus, ils ont des qualités semblables aux caractéristiques des entreprises adaptives et c'est en général là qu'on les trouve. On dit que ce caractère adaptif s'acquiert et est nécessaire, pour les personnes comme pour les entreprises.

La dernière partie de la documentation étudiée porte sur les facteurs qui permettent la modification de l'adaptation de la main-d'oeuvre. On revoit un échantillonnage d'ouvrages et d'études de cas. On discute des facteurs généraux d'organisation préalable (par ex. la création d'un climat favorable au changement) ainsi que de techniques précises (par ex. programmes de primes à l'initiative, systèmes d'évaluation). Les pratiques innovatrices de plusieurs organismes (qui dans certains cas font face à des problèmes semblables à ceux de la fonction publique), illustrent bien le processus d'adaptation. Chaque fois qu'on a pu le faire, on a résumé les cas et la théorie en rapport avec chacune des questions précises. Dans les ouvrages les plus normatifs, plusieurs experts ont présenté des recommandations valables et efficaces. Nonobstant l'attitude plutôt pessimiste de certains auteurs sur les possibilités d'adaptation de la fonction publique, il y a des stratégies clés qui, une fois modifiées, ont permis l'adaptation de la main-d'oeuvre. On parle par exemple d'entreprises en participation, de contrats à l'extérieur, de techniques en vue d'établir une culture d'appoint, de la création d'équipes et de la reconnaissance de la contribution apportée.

À la fin du document, il y a des listes de contrôle sommaires des qualités des personnes et des organisations adaptives.

Les renseignements recueillis grâce à l'étude d'une variété de documents choisis sont très importants et peuvent s'avérer très utiles dans la prise de décision éventuelle sur la revivification de la fonction publique. Les entreprises adaptives ont eu recours avec succès à des groupes de travail pour plusieurs questions. Il existe des solutions aux problèmes de la gestion des changements *au sein même* de chaque organisation, et l'étude de tous les modèles de rendement efficace peut faciliter l'application créative de stratégies viables.

I.

Introduction et mandat

Fonction publique 2000 est une initiative annoncée par le Premier ministre en décembre 1989 et qui vise à renouveler la fonction publique. Ce besoin de renouvellement fait écho à plusieurs préoccupations et tendances actuelles et va entraîner diverses transformations dans l'organisation et la gestion de la fonction publique. Au nombre de ces préoccupations, mentionnons le besoin croissant d'innover afin de produire davantage avec des ressources identiques ou moindres, l'internationalisation des marchés mondiaux, le souci grandissant de protéger l'environnement et le resserrement continu du marché du travail. FP 2000 s'efforce de trouver des moyens d'inciter la fonction publique à innover davantage et à s'ouvrir davantage aux idées nouvelles. Le but du programme est d'amener la fonction publique à s'ajuster (s'adapter) rapidement aux changements.

FP 2000 relève de M. John Edwards, ancien Commissaire de la fonction publique, qui dépend de M. Paul Tellier, greffier du Conseil privé et Secrétaire du Cabinet. M. Tellier est chargé de la mise en oeuvre du programme. M. Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor, demeure responsable de la révision et de l'approbation du programme.

Dix groupes de travail internes se partagent la tâche de repenser la culture organisationnelle de la fonction publique. Chacun de ces groupes de travail relève d'un sous-ministre et compte environ dix cadres supérieurs. Chacun compte un représentant régional et un représentant de l'administration centrale. Chaque groupe de travail est libre de choisir sa propre démarche de recherche : recevoir des mémoires, commander des documents d'information à des gestionnaires ou à des conseils externes, effectuer des sondages auprès des fonctionnaires. Voici la liste de ces groupes de travail :

Structure des professions et classification

Rémunération et avantages sociaux

Dotation en personnel

Formation

Relations de travail

Adaptation de la main-d'oeuvre

Contrôles budgétaires

Politiques administratives et services communs

Catégorie de gestion

Service au public

Les groupes de travail doivent présenter une première série de recommandations à la fin du mois de janvier 1990. Ces recommandations doivent porter sur les modifications qu'il est possible d'apporter rapidement à diverses modalités administratives. Les recommandations portant sur les questions plus complexes seront présentées à l'automne de 1990. Tous les groupes de travail vont alors déposer leurs rapports finals et le Secrétariat de FP 2000, dirigé par M. Edwards, en assurera la diffusion.

L'auteur a d'abord soumis la présente étude documentaire au Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre, à titre de document d'information. L'étude devait répondre à un besoin d'information sur les caractéristiques propres aux organisations et aux personnes adaptives.

Le groupe de travail est présidé par M. Harry Swain, sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. C'est M. Ken Sinclair, sous-ministre adjoint, Politique et Coordination, Transports Canada, qui s'est occupé de la gestion et du financement de l'étude documentaire.

Le groupe de travail a pour mandat d'élaborer et de proposer des façons de créer des organisations adaptives et souples au sein de la fonction publique et de soutenir l'adaptation des effectifs syndiqués et du personnel de direction. Au cours de ses nombreuses réunions, le groupe de travail a notamment traité des questions suivantes : le travailleur marginal, le processus d'appréciation du rendement et d'évaluation de l'employé, la formation, les répercussions négatives des contraintes et des règlements, le recrutement et le perfectionnement professionnel. Le vaste champ confié à l'examen de ce groupe de travail englobe nécessairement bien des sujets traités par d'autres groupes de travail.

Par définition, s'adapter, c'est s'ajuster à un nouvel environnement ou à des conditions différentes, accepter un changement de situation. Il faut donc changer, modifier, s'acclimater—et ces verbes ont une connotation plus active que le verbe «s'accommoder». Il existe une différence entre faire face au changement et gérer le changement. Une personne—ou une organisation—adaptable (adaptive) est capable de s'ajuster facilement à des conditions changeantes. L'adaptation, c'est à la fois l'action de s'adapter et le résultat de cette action. En biologie, par exemple, l'«adaptation» correspond à toute transformation de la structure ou de la fonction d'un organisme ou d'une de ses parties, qui rend cet organisme plus apte à survivre dans son environnement. Le terme s'applique également dans le cas d'une forme ou d'une structure modifiée pour être en harmonie avec son milieu.

Le groupe de travail associe au terme adaptivité les définitions suivantes : survie dans la préservation des valeurs fondamentales; souplesse; résistance face aux changements inattendus ou prévisibles; capacité intérieure d'apprendre et de s'organiser, de faire face à un environnement qui évolue. La fonction publique (en tant que masse ouvrière et en tant que système) a dû s'adapter à d'incessantes pressions pour améliorer sa productivité, au manque de sécurité d'emploi, aux conflits sur le plan des valeurs avec le système politique, aux multiples médiateurs et à l'impossibilité de se défendre publiquement et, bien souvent, au mépris indifférent de ses patrons et de ses clients. L'adaptation de la main-d'oeuvre c'est tout autant un processus qu'un objectif à atteindre; elle sous-tend une recherche de souplesse, de flexibilité et de sensibilité. À la fonction publique, ces critères sont valables dans le cas des systèmes, des organisations et des personnes.

Le présent rapport passe en revue les ouvrages pertinents et offre un aperçu, assorti d'exemples concrets, des quatre thèmes abordés. Dans la section II A, nous examinons diverses sources qui traitent du sujet des organisations adaptives, de leurs attributs et de leur fonctionnement. Nous y décrivons des organisations du secteur privé et du secteur public et nous y faisons état des ouvrages clés et des grandes lignes des thèmes principaux. Dans la section II B, nous donnons certains exemples d'organisations possédant les principales caractéristiques de l'adaptation, en citant au passage des exemples de stratégies adaptives et de pratiques innovatrices employées face à certaines conditions locales (par ex. moral à la baisse, contraintes fiscales). Dans l'ensemble, nous nous intéressons aux sources récentes, aux conditions qui s'apparentent à celles que doit affronter la fonction publique et, dans une certaine mesure, aux possibilités d'appliquer les stratégies employées.

Dans la section II C, nous résumons les ouvrages qui traitent des caractéristiques des personnes adaptives. Nous avons abordé ce sujet sous divers éclairages, mais certains aspects fondamentaux reviennent souvent dans les divers ouvrages. Les organisations adaptives recherchent, préconisent et soulignent certaines qualités précises au sein de leur personnel et ce sont souvent les employés innovateurs et créateurs qui permettent à l'organisation de devenir efficace. Dans la section II D, nous passons en revue une série d'ouvrages de nature normative. Ces sources offrent quantité de conseils pragmatiques d'ordre général ou plus particuliers, sur les manières de favoriser l'adaptation de la main-d'oeuvre. Elles proposent des exemples variés, judicieux et utiles aux organisations et aux personnes désireuses de gérer le changement dans divers environnements du secteur public et du secteur privé.

À la section III B, nous présentons une liste sommaire d'organisations et de personnes adaptives. La bibliographie dresse la liste de tous les ouvrages mentionnés dans le présent rapport, tandis que bon nombre des concepts abordés figurent dans les annexes.

Bien que les ouvrages consultés offrent des points de vue variés, la plupart rappellent certains thèmes fondamentaux et plusieurs stratégies couramment utilisées. Si le contexte diffère d'un ouvrage à l'autre, on y note une certaine affinité de pensée au sujet de l'adaptivité, même en ce qui a trait à de nombreux facteurs habilitants.

II.

Constatations

A. Qualités des organisations adaptives

Dans cette partie du rapport, nous allons passer en revue un certain nombre d'ouvrages qui portent sur les organisations adaptives. Bien que le terme «adaptif» puisse s'appliquer à une acceptation relativement passive du changement qui fait que tout continue de fonctionner plutôt bien, les ouvrages consultés s'attachent surtout à l'adaptation considérée sous une forme plus active. Le terme s'applique dès lors aux organisations «innovatrices», «efficaces» ou «prospères», qui *gèrent* le changement au lieu de s'en accommoder.

Bien des organisations se distinguent par leur inertie plutôt que par leur adaptabilité. Leur croissance dépend davantage de leur environnement que de choix stratégiques. Cette situation évolue peu à peu et les ouvrages qui traitent de la gestion du changement et qui préconisent l'innovation se multiplient. Toutefois, quantité d'ouvrages portent sur les organisations non adaptives et sur les problèmes qu'elles éprouvent, au lieu de proposer des solutions.

La plupart des ouvrages dont nous résumons ci-dessous les thèmes clés sont de nature descriptive plutôt que normative. La plupart des théories énoncées s'avèrent valables et sont issues autant de l'expérience que de l'intuition des experts. La grande majorité des textes portent sur des organisations du secteur privé; à quelques exceptions près, il est très peu question des qualités propres aux organisations adaptives du secteur public. De fait, on y laisse même entendre que les organisations du secteur public ne sont pas adaptives. Cependant, les caractéristiques indiquées ci-dessous peuvent se révéler utiles; elles réfèrent à des modèles d'adaptabilité et ne sont pas toutes étrangères à la culture d'une organisation du secteur public.

Innes et ses collègues (1987) ont mené un sondage auprès de 170 organisations du secteur privé et interviewé plus de 3 000 de leurs employés afin de déterminer quels étaient les 100 meilleurs employeurs au Canada. Ils ont classé ces entreprises selon les catégories suivantes : «innovatrices», «contestataires», «conformistes», «traditionalistes» et «originales». Les meilleurs milieux de travail avaient comme dénominateurs communs :

1. L'esprit d'équipe	Les employés ont l'impression d'être plus que des numéros et que l'organisation reconnaît et apprécie leur contribution.
2. La communication	La haute direction informe les employés des changements de politique et des décisions prises par l'entreprise. On effectue régulièrement des sondages sur l'attitude des employés.

3.	**Le perfectionnement professionnel**	Les employés reconnaissent les objectifs et utilisent des méthodes efficaces d'appréciation du rendement.
4.	**La mobilité**	Les changements d'emploi et les mutations latérales préviennent la stagnation; on accorde une attention spéciale à ceux qui progressent rapidement.
5.	**Les primes au rendement**	Il existe un lien entre le rendement et les primes (en particulier la participation aux bénéfices).
6.	**Les programmes de reconnaissance formelle**	Un système permet de récompenser l'effort individuel et la réussite exceptionnelle.
7.	**La forme physique**	On offre sur place des programmes de conditionnement.
8.	**L'aide aux études**	Les employeurs favorisent le perfectionnement professionnel et la poursuite des études et en remboursent les coûts.
9.	**La rémunération et les avantages sociaux**	Les organisations offrent une rémunération plus élevée et de meilleurs avantages sociaux.
10.	**Les syndicats**	La direction et les syndicats entretiennent des rapports positifs.

Même si l'«adaptivité» ne figure pas parmi les traits dominants qui précèdent, il est évident qu'une organisation qui possède plusieurs ou la plupart des qualités précitées sera probablement mieux préparée pour gérer le changement de manière efficace. L'adaptivité est le sous-produit de systèmes, de méthodes et d'attitudes hautement fonctionnels.

L'ouvrage remarquable d'Amabile (1988) sur la créativité et l'innovation au sein des organisations cite neuf «qualités du milieu de travail» qui influent sur la créativité. Ce sont, dans l'ordre :

1. **La liberté**—dans son milieu de travail, l'employé se sent libre d'agir et de penser.
2. **La gestion efficace des projets**—présence d'un gestionnaire qui offre un bon modèle de comportement (aptitude à communiquer, pas de supervision inutile).
3. **Des ressources suffisantes**, de toutes sortes.
4. **L'encouragement**—l'enthousiasme règne au lieu d'une évaluation menaçante.
5. **Les facteurs organisationnels**—dans un climat de collaboration, l'échec n'est pas un désastre.
6. **La reconnaissance**, la rétroaction et la récompense.
7. **Le temps nécessaire** pour étudier diverses possibilités.
8. **Le défi** associé, par exemple, à l'importance que l'organisation accorde au problème.
9. **La pression**—le sentiment d'urgence venant de l'extérieur de l'organisation ou d'un désir d'accomplir quelque chose d'important.

À l'opposé, l'insistance indue à s'en tenir au statu quo et les processus déficients d'appréciation du rendement contribuent, entre autres, à rendre les organisations beaucoup moins adaptives. Kanzer (1988) y fait allusion lorsqu'elle parle de la souplesse au sein des organisations. Elle déclare que les équipes de projet efficaces doivent pouvoir travailler sans avoir à suivre de plans officiels, à obtenir des approbations de comités et à franchir d'«autres obstacles bureaucratiques».

Goodman et ses collègues (1982) passent en revue la majeure partie des premiers ouvrages sur l'adaptation organisationnelle et font une distinction entre l'adaptation active et l'adaptation passive. Dans le premier cas, on insiste sur les choix pris par la gestion—les gestionnaires ou des regroupements dominants explorent l'environnement afin d'y repérer les risques et les possibilités, de formuler des stratégies et d'ajuster la structure organisationnelle en conséquence. Les organisations spécialisées ont besoin d'un environnement stable. Les organisations non spécialisées s'épanouissent mieux dans un environnement où il y a de l'instabilité et de l'incertitude. L'adaptation passive s'apparente à l'acceptation passive : l'organisation ne cherche pas à modifier l'environnement en s'engageant, notamment, dans des activités politiques qui pourraient permettre de changer des choses, par exemple un règlement.

On trouve dans l'ouvrage de Goodman un excellent chapitre écrit par Staw («Counterforces to Changes») où l'auteur décrit, du point de vue psycho-social, plusieurs causes de résistance au changement chez la personne et au sein de l'organisation. Par exemple, étant donné que la cohérence dans l'action a toujours été associée au leadership efficace, les administrateurs veulent souvent éviter de paraître indécis. Il leur faut alors s'en tenir au statu quo, même si cette solution est visiblement inefficace. On qualifie ces gens de «défenseurs»; ils exercent un contrôle serré sur les organisations. Les «prospecteurs», eux, exercent plutôt leur esprit d'entreprise, tandis que les «réactionnaires» s'avèrent souvent les moins aptes à gérer le changement.

Plusieurs auteurs avancent que la créativité est essentielle à l'adaptabilité des organisations. La facilité d'adaptation d'une organisation est fonction de la proportion d'innovateurs qui en font partie. On a avantage à apparier des compétences distinctes (par ex. : éléments prometteurs et gens créateurs).

Weick (dans Goodman, 1982) décrit les organisations non inventives par opposition aux entreprises plus adaptives :

> Elles accordent plus de valeur aux prévisions qu'à l'improvisation, elles s'attachent aux contraintes plutôt qu'aux possibilités, elles empruntent des solutions au lieu d'en inventer, elles défendent leurs interventions passées au lieu d'en élaborer de nouvelles, elles préfèrent la permanence au changement, la tranquillité à l'argument, elles ne comptent que sur les systèmes comptables pour apprécier le rendement au lieu de s'en remettre à des mesures plus variées, elles font disparaître le doute au lieu de le susciter, elles recherchent des solutions finales au lieu d'expérimenter sans cesse, elles fuient la contradiction au lieu de la rechercher (p. 33).

Hanna (1988) donne un aperçu des principaux attributs culturels des entreprises à haut rendement (EHR). Il cite en exemple les sociétés Proctor and Gamble, AT&T, Digital Equipment, Cummins Engine, Hewlett-Packard, IBM et Sherwin-Williams. Les six attributs mentionnés sont les suivants :

1. **Des dirigeants radicaux et forts.** On les dit «déterminés, peu coopératifs, peu orthodoxes et malcommodes». Ces personnes ont décidé que leur vision passait avant leur image.

2. **Une vision claire de ce qu'il faut faire.** Le mandat à accomplir fait ressortir l'attachement de l'EHR aux valeurs du consensus. En outre, on explicite les valeurs communes sans lesquelles les systèmes et les pratiques deviennent sclérosés.

3. **Une aptitude à accorder de l'importance aux résultats tout autant qu'à la personne.** Par exemple, on change les titres et les appellations afin qu'ils soient représentatifs de la nouvelle culture recherchée.

4. **L'expérimentation de nouvelles conceptions des tâches.** On a recours, par exemple, à des groupes de travail polyvalents et les primes sont accordées en fonction de la contribution de la personne plutôt que selon son rang hiérarchique.

5. **Une disposition des dirigeants à apprendre des autres.** Les dirigeants passent beaucoup de temps en formation, rendent visite à d'autres services et invitent leurs subalternes à donner leur avis.

6. **Le refus d'admettre l'impossible.** On a recours à des méthodes originales, même au risque d'échouer, afin de contourner les contraintes bureaucratiques.

Le Rapport de 1988 du Vérificateur général renferme un chapitre où l'on décrit huit «organisations performantes». Le personnel du Vérificateur général a interviewé un échamtillon représentatif de l'effectif de chaque organisation, ainsi que des sources de l'extérieur (cliemts ou fournisseurs). Il a aussi analysé divers documents tels que des sondages.

Les caractéristiques communes aux organisations performantes sont les suivantes :

1. **L'organisation confère des pouvoirs à ses employés.** Les membres ont le pouvoir de prendre des décisions et de représenter l'organisation.

2. **L'organisation est prévenante.** Les valeurs, les attitudes et les politiques qui prévalent au sein de l'organisation attestent d'un souci pour l'employé.

3. **L'organisation connaît du succès.** On fixe des objectifs réalisables et on les atteint; les gens ne se préoccupent pas des risques d'échec.

4. **Le leadership est stimulant.** On précise la raison d'être et la mission de l'organisation.

5. **L'organisation est en devenir.** Les dirigeants ont une vision de l'organisation idéale.

6. **L'organisation sait communiquer.** Les dirigeants écoutent, observent et encouragent; il y a moins d'empêchements à la consultation.

7. **L'apprentissage.** Le personnel est engagé dans une réflexion sur l'organisation.

8. **La solution des problèmes.** L'organisation est innovatrice et souple et elle essaie de trouver des sclutions originales aux problèmes.

9. **L'organisation mise sur l'intelligence.** L'organisation s'auto-contrôle et les membres en comprennent le mandat et le but.

10. **L'organisation a l'appui des propriétaires.** Les objectifs de l'organisation sont en harmonie avec ceux du gouvernement, des organismes centraux et des ministères.

11. **L'approche est fortement axée sur les clients.** On est heureux de servir les clients plutôt qu'un régime bureaucratique.

12. **L'organisation sait concrétiser ses objectifs.** On peut dialoguer en termes concrets à propos de choses abstraites et intangibles.

Nous décrivons les attributs clés de façon plus détaillée à l'annexe A du présent rapport. Le Rapport du Vérificateur général traite aussi de façon succincte et précise des caractéristiques propres aux bureaucraties (c'est-à-dire des entités moins adaptives) et des différences entre le contrôle et la gestion (articles 4.42-4.50 et 4.55-4.64). Ainsi, on conclut qu'en général les organisations performantes ont réussi à «contourner la bureaucratie», pour devenir davantage des *entreprises* publiques. (Sur ce point, Kanter (1989) propose une comparaison utile des aspects qui distinguent les organisations bureaucratiques des organisations «post-entrepreneuriales»—voir l'annexe B). Un thème clé veut qu'en période de changement («nous vivons dans un monde de confusion»), il faut former des gestionnaires qui soient capables de donner un bon rendement malgré un climat de confusion, d'imprévisibilité et d'incertitude, au lieu d'essayer de créer un monde ordonné, prévisible et certain.

Le Bureau du Vérificateur général effectue présentement une étude qui vise à examiner et à préciser les valeurs des membres des organisations qui ont du succès. La thèse avancée veut que les valeurs clés (par ex. le souci des employés de répondre aux besoins de la clientèle) vont rendre l'organisation encore plus performante.

Plusieurs ouvrages qui portent sur la culture organisationnelle citent un certain nombre de caractéristiques propres aux organisations qui réussissent. Par exemple, l'*Organizational Culture Inventory* (OCI) conçu par Human Synergistics (1987) définit deux types d'organisations performantes. Le premier type souscrit à la culture de la réussite; les membres de ces organisations doivent :

- travailler afin d'atteindre les buts qu'ils se sont eux-mêmes fixés;
- étudier les autres solutions avant d'agir;
- entreprendre des projets ambitieux;
- se fixer des objectifs modérément difficiles;
- viser certains critères d'excellence;
- travailler pour réussir;
- prévoir et planifier;
- prendre des risques modérés;
- afficher ouvertement leur enthousiasme;
- connaître le domaine.

Les gestionnaires de ces organisations ont coutume d'aider leurs subalternes à planifier leur travail, mais ils réussissent encore mieux à les aider à s'améliorer. Ils permettent aux gens d'influer beaucoup sur le fonctionnement de leur service. De plus, les tâches sont conçues de manière à ce que les employés :

1. planifient activement leur travail;

2. effectuent des tâches diverses exigeant des compétences variées;
3. puissent juger de leur propre efficacité dans l'exécution de leurs tâches;
4. fournissent un service «complet» ou produisent un ouvrage bien défini;
5. sentent que leur travail a de l'importance, par les répercussions qu'il a sur les gens.

Les organisations qui insistent sur la réussite renforcent leur culture grâce à l'utilisation des appréciations du rendement et de systèmes de primes qui relient le bon rendement à des résultats prisés par les membres. On accorde plus d'importance aux louanges qu'aux augmentations de salaire ou aux promotions. Les employés estiment que l'organisation se montre très attentive face aux besoins changeants et aux préférences des clients, et ils ont l'impression d'y «appartenir» sans avoir à renoncer à leur identité.

La culture de la réalisation de soi nous offre un second exemple. Elle s'applique aux organisations dont les membres doivent :

- préférer la qualité à la quantité;
- se soucier de leur propre croissance;
- résister au conformisme;
- être spontanés;
- bien accomplir leurs tâches, même les plus simples;
- savoir communiquer des idées;
- parler ouvertement;
- aimer leur travail;
- savoir penser par eux-mêmes;
- préserver leur intégrité personnelle.

Les membres estiment influer beaucoup sur les activités souvent interdépendantes de leur service. Ils n'ont pas à craindre d'admettre leurs erreurs et ils sont activement en quête d'innovations et d'améliorations.

De nombreuses organisations ont tiré profit du questionnaire de l'OCI en 120 points que plus de 20 000 personnes ont déjà rempli. Cet instrument de diagnostic, qui permet d'évaluer douze cultures organisationnelles différentes, y compris les deux cultures décrites ci-dessus, s'appuie sur des recherches étendues et s'avère utile dans la mise en oeuvre de programmes de changement culturel.

Le *Culture Audit Workbook* (Connor, 1985) est un autre instrument qui permet d'évaluer l'adaptivité des organisations. À titre d'instrument de collecte de données, il permet de recueillir des informations sur 30 facteurs différents. Les membres et les gestionnaires d'organisations performantes sont portés :

- à réfléchir, à planifier et à intervenir «en contexte» au lieu de se laisser enfermer dans leurs activités quotidiennes;

- à rechercher et à amorcer les changements au lieu d'être retranchés dans leur défense du statu quo;
- à passer du temps à planifier et à mettre en oeuvre les changements, plutôt qu'à y réagir;
- à valoriser divers points de vue; ils ont l'esprit ouvert;
- à se motiver quand des décisions sont prises au lieu de s'estimer tenus de s'y conformer;
- à sentir qu'ils ont le droit d'échouer;
- à se sentir encouragés à s'impliquer personnellement afin de maintenir et d'améliorer l'efficacité de l'organisation.

Quelles sont les caractéristiques d'une organisation créative? Selon Steiner (1965), cette organisation :

1. compte des personnes marginales, originales;
2. présente des voies de communication ouvertes;
3. préconise les contacts avec les sources extérieures;
4. expérimente avec des idées nouvelles au lieu d'en faire le procès «rationnel»—est prête à essayer;
5. n'insiste pas trop sur la discipline;
6. fait en sorte que les employés ont du plaisir à y travailler;
7. récompense les gens qui ont des idées;
8. évalue les idées à leurs mérites et non en fonction de la situation des gens qui les proposent;
9. accueille favorablement les approches nouvelles, adaptées aux besoins du moment;
10. est disposée et habituée à prendre des risques.

Peters et Waterman (1982) ont isolé huit attributs propres aux sociétés innovatrices :

1. **Disposées à agir** (faire, corriger, essayer). Leur style décisionnel analytique n'empêche pas ces compagnies d'agir.
2. **Proches de la clientèle.** Elles sont toujours attentives aux besoins.
3. **Autonomes et entreprenantes.** Tout employé a le droit de faire un certain nombre d'erreurs.
4. **Productives grâce aux gens.** Tout employé est une source d'idées.
5. **Pratiques, visent l'excellence.** Les réalisations passent avant les structures.
6. **Spécialistes.** Ces sociétés s'en tiennent aux domaines qu'elles connaissent bien.
7. **Organisation simple, peu de personnel.** Aucune ne fonctionne avec une structure matricielle.

8. **À la fois souples et intransigeantes.** Si l'autonomie règne au niveau des employés, les dirigeants tiennent mordicus à faire valoir quelques valeurs fondamentales.

Selon Beckhard et Harris (1987), deux théoriciens bien connus du développement organisationnel, les organisations performantes présentent les caractéristiques suivantes :

1. Les objectifs à long terme s'ajoutent aux buts quotidiens. Chaque organisation a un but et des objectifs à atteindre.
2. La fonction dicte la forme. L'organisation du travail et l'allocation des ressources dépendent des exigences du travail, et non du pouvoir ou de l'autorité.
3. Les décisions dépendent des sources d'information et non du poste occupé dans la hiérarchie.
4. On s'intéresse aux récompenses intrinsèques et extrinsèques et non à l'état de l'intervenant.
5. La communication est ouverte, il y a place pour les divergences d'opinion.
6. On récompense la collaboration.
7. On maîtrise les conflits au lieu de les supprimer ou de les éviter.
8. Ces organisations constituent des systèmes ouverts à l'intérieur d'environnements complexes dont les composantes ont constamment des exigences à faire valoir.
9. La direction soutient l'identité, l'intégrité et la liberté de chaque personne.
10. L'organisation ne cesse d'apprendre, d'être attentive aux progrès accomplis, et évalue continuellement la situation. On retrouve des mécanismes de rétroaction intégrés à tous les niveaux.

Hedberg et ses collègues (1977), dans un bref article où ils font presque figure de visionnaires, traitent des qualités propres aux organisations adaptives et des façons d'améliorer l'adaptivité. Ils partent du principe que le degré de menace présent dans les environnements «bienveillants», suffit rarement à garder l'organisation en éveil; on y est moins sensible au changement et moins prêt à y réagir. Cependant, on peut s'attendre à une augmentation marquée du taux de mortalité organisationnel, les ressources passant des organisations mourantes aux organisations naissantes. Il n'y a pas d'autre solution que de rendre les organisations plus adaptives afin qu'elles puissent survivre dans des environnements nouveaux. On gaspille moins de ressources en améliorant l'adaptivité qu'en favorisant un taux de roulement élevé.

Les auteurs soutiennent que les organisations «inventives» (contrairement aux organisations qui dépendent des prévisions) sont celles qui peuvent évaluer leurs propres défauts et leurs forces, et susciter des occasions au lieu de défendre leurs décisions passées. Elles se distinguent par leur engagement à chercher le changement. Ainsi, on y remet continuellement en question les méthodes et les politiques courantes. Elles disposent également de systèmes efficaces d'information qui leur permettent de s'ajuster rapidement aux changements internes et externes. Les organisations dotées de voies de liaison officieuses et non hiérarchiques réagissent plus rapidement et plus facilement aux changements environnementaux. Les organisations inventives se constituent des niches de compétence exclusive et prennent des

risques; cela augmente le taux de mortalité organisationnelle, mais en améliorant l'adaptivité des organisations qui survivent.

Les organisations adaptives s'en remettent moins aux programmes pour développer des stratégies. Leurs décideurs et leurs gestionnaires favorisent l'esprit d'entreprise. L'avancement et les primes récompensent ceux qui sortent des sentiers battus, qui prennent des risques et qui posent des questions originales.

Ces organisations ont des programmes pour aider les employés à se défaire des traditions démodées et des méthodes établies, mais les critères d'embauche valorisent également beaucoup la versatilité. Les affectations changent souvent et les gens sont fiers d'inventer de nouvelles méthodes plutôt que d'appliquer les formules qui fonctionnent bien.

Kimberly et Miles (1980) ont une façon assez originale d'étudier les organisations. *The Organizational Life Cycle* s'avère un document très utile, qui réunit les idées et les intuitions de plusieurs autorités en matière de développement organisationnel. On y trouve des théories convaincantes, assorties d'applications pratiques touchant la création, la transformation et le déclin des organisations.

Par exemple, dans le chapitre préparé par Lodahl et Mitchell, intitulé «Drift in the Development of Innovative Organizations», on fait allusion au paradoxe du succès. Pour réussir, l'organisation innovatrice doit souvent renoncer, avec le temps, aux principes mêmes qui la rendaient innovatrice. L'organisation «dérive» jusqu'à ce que les questions techniques passent au premier plan. Cette forme de bureaucratisation résulte d'un afflux croissant de détails techniques auxquels on doit porter attention pour qu'il y ait moins d'incertitude au sujet de la survie de l'organisation. Ainsi, on recrute les personnes qui possèdent les compétences techniques nécessaires; le choix des nouveaux membres ne repose plus sur leur valeur en fonction de l'idéologie propre à l'organisation innovatrice.

L'idéologie peut favoriser la structure et la formalisation. Cependant, les organisations les plus adaptives ont trouvé des façons de permettre à leurs membres de critiquer les vieilles méthodes et les vieilles structures et d'en proposer de nouvelles. Ils peuvent organiser des réunions où il leur est permis de reconnaître les faiblesses, de rappeler les points communs et d'atténuer les conflits. L'entreprise doit posséder des aptitudes «institutionnelles» (plutôt qu'organisationnelles) afin de demeurer adaptive (voir l'annexe C). Le succès de l'organisation dépend de la mesure dans laquelle elle peut faire preuve des qualités suivantes :

1. authenticité—défense de ses idéaux,
2. fonctionnalité—son degré d'efficacité,
3. souplesse—réceptivité aux idées et aux suggestions de ses membres.

On constate également un sentiment d'appartenance et de solidarité au lieu d'un sentiment de déception et d'un repli sur soi généralisé.

Dans le chapitre écrit par Walton («Establishing and Maintaining High Commitment Work Systems»), l'auteur résume, à partir de ses recherches, les principaux aspects de ces systèmes (p. 212) :

1.	**Autonomie**	«Pas de contremaître qui vous surveille.»
2.	**Ouverture**	«On peut dire sans crainte ce que l'on pense à n'importe qui.»

3.	**Réciprocité**	«Les gens s'entraident et entretiennent des relations de bon voisinage.»
4.	**Recherche de la réussite**	«Les gens s'efforcent d'atteindre les objectifs.»
5.	**Influence**	«L'opinion des gens compte pour quelque chose.»
6.	**Défi**	«Tout ce qu'on fait est un défi; on ne cesse pas d'apprendre des choses.»
7.	**Innovation**	«Le régime de travail est novateur.»
8.	**Élitisme**	«Notre groupe de travail est spécial.»
9.	**Objectivité**	«Il nous faut considérer les questions en fonction de l'équipe ou de l'établissement et établir des normes objectives dans le cas des questions de rémunération.»
10.	**Autodiscipline et pression du groupe**	«C'est à nous de voir à ce que les gens n'abusent pas de leurs privilèges.»

Selon Walton (1980), plusieurs éléments des régimes de travail qui suscitent un engagement profond permettent de réviser plus facilement la structure et le sens de ces régimes : caractère explicite des valeurs, conception évolutionniste de la structure, mécanismes de changement et optimisme quant à l'aptitude au changement. Il rappelle l'utilité des forums ouverts à l'ensemble de l'organisation pour exprimer les préoccupations, vérifier l'opportunité des changements proposés et confirmer ces changements.

Le chapitre de Whetten sur les sources, les réactions et les effets du déclin de l'organisation présente une étude documentaire exhaustive sur ces questions. Il étudie la réaction de l'organisation sous divers aspects, notamment en fonction des différences naturelles entre le secteur privé et le secteur public. Plusieurs chercheurs ont affirmé que les structures des entreprises commerciales facilitent, à long terme, leur adaptabilité. Ainsi, les filiales peuvent choisir les lignes de produits, ajuster les prix et modifier leurs modes opératoires. En contrepartie, chacune de ces entités relativement autonomes est portée à résister aux changements coordonnés à partir du siège social. Quant aux organisations du secteur public, si elles sont moins exposées aux marchés, elles le sont davantage aux contraintes environnementales et aux influences politiques : objectifs plus complexes et contradictoires, plus grande difficulté à relier le rendement individuel aux récompenses et moindre degré d'engagement et de satisfaction chez l'employé. Ainsi, Drucker (1985) a fait valoir que la volonté d'innover des organisations du secteur public vise l'augmentation des budgets, tandis que les organisations du secteur privé recherchent la satisfaction de la clientèle et le renouvellement des commandes. Cependant, on semble vouloir amener certaines organisations clés du secteur public à s'intéresser davantage aux conditions du marché, à l'exemple du service des postes des É.-U.

Whetten (1980) fait état de recherches selon lesquelles de nombreuses organisations du secteur public sont prisonnières de leur environnement, victimes du rétrécissement de l'assiette fiscale et de la réduction du recrutement. Plusieurs ne sont pas adaptives; elles jugent plus important de suivre les règlements et les processus que d'atteindre les objectifs visés par ces règlements. On apprend aux membres à défendre l'intégrité de ces organisations.

Plusieurs des auteurs de l'ouvrage *The Organizational Life Cycle* ont proposé la création d'un groupe de travail spécial sur la prise de décision, afin d'examiner les questions touchant le déclin de l'organisation. Ce «groupe d'intervention d'urgence» évalue la gravité de la crise,

propose des solutions de rechange et prépare l'organisation à affronter la tempête. On peut également faire appel à des consultants qui s'y connaissent en matière de gestion des organisations en déclin.

Ces chercheurs reconnaissent que l'inventivité présuppose un degré de réflexion que l'organisation ne sera peut-être pas en mesure d'atteindre, surtout en période de crise, quand cette qualité s'avère la plus nécessaire. Sous l'effet du stress, les administrateurs ont le réflexe de poser des gestes contraires à bien des attitudes préconisées dans les ouvrages sur la gestion du changement. Les auteurs de la plupart des ouvrages descriptifs et des conseils formatifs n'ont jamais eu à résoudre les problèmes épineux que pose la mise en oeuvre.

Des crises dans les organismes du secteur public peuvent entraîner une certaine paralysie, en raison de la crainte de l'échec, c'est-à-dire que les gestionnaires deviennent alors plus conservateurs qu'innovateurs. On peut noter comme conséquences la réduction des programmes actuels, plutôt que l'exploration radicale de nouvelles façons d'offrir les services. Par contre, ces organismes ne font en général pas d'innovations importantes *avant* de faire face à une crise grave. (On a souligné ce point en tant que facteur clé dans le cas de certains des huit organismes considérés comme performants par le Vérificateur général.)

D'après une école de pensée, les administrateurs publics sont en général moins libres de réinstaller leurs organismes dans un endroit écologiquement plus propice que les administrateurs du secteur privé. Toutefois, plusieurs auteurs prétendent que cette contrainte est plus souvent apparente que réelle, et soulignent l'importance de pouvoir compter sur des administrateurs publics plus agressifs qui collaborent davantage avec leurs homologues du secteur privé.

B. Exemples d'organisations adaptives

1. Les organisations performantes de la Fonction publique du Canada

Le Rapport de 1988 du Vérificateur général, dont nous avons déjà parlé, décrit certains ministères et organismes considérés comme performants. L'équipe du Vérificateur général a rencontré des hauts fonctionnaires de plusieurs ministères et les membres se sont par la suite mis d'accord sur une courte liste d'organismes dits performants. Des suggestions ont également été apportées par le Bureau du Contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Les organisations suivantes ont été considérées comme performantes :

1. Société canadienne d'hypothèques et de logement,
2. Commission nationale des libérations conditionnelles,
3. Secteur de la gestion du spectre, ministère des Communications,
4. Centre de recherches pour le développement international,
5. Direction des faillites, ministère de la Consommation et des Corporations,
6. Bureau des renseignements sur le travail, ministère du Travail,
7. Direction de la gestion des biens immobiliers, GRC,
8. Bureau du coordonnateur fédéral des Jeux olympiques de 1988.

Ce sont là des exemples d'organisations qui ont su se montrer efficaces, en partie à cause de leur faculté d'adaptation au changement. Ce chapitre fournit une brève description de chacune des organisations, en donnant la caractéristique clé. Par exemple, on a dit du rendement de la SCHL durant une période de grand remous qu'il était fondé sur des politiques claires et précises, sur le sens profond d'une mission et d'un but, sur la continuité en ce qui concerne la gestion et le personnel, sur l'importance accordée aux clients, et sur la communication franche, la collaboration et la consultation à tous les niveaux de la Société. Le Bureau des renseignements sur le travail a su répondre aux demandes qui ont plus que doublé, et ce avec un personnel réduit d'environ 40%. Toutes ces organisations sont des modèles utiles d'organisations adaptives au sein de la fonction publique.

Certaines initiatives adoptées au ministère de la Consommation et des Corporations (CCC) démontrent bien certains des aspects des organismes adaptifs dont nous avons parlé dans la section A. Par exemple, CCC a mis sur pied son Programme d'affectations ministérielles, se basant sur les succès remportés par la Division des affectations spéciales de Statistique Canada. De plus, ce ministère a également adopté plusieurs programmes d'encouragement, dont le Programme des primes au mérite, la Mention élogieuse du sous-ministre, la Prime instantanée et le Prix des meilleures pratiques (Clark, 1898b).

La Direction des faillites de CCC est un bon exemple d'organisation qui a réussi à faire plus avec moins. Le système de traitement des faillites n'était contrôlé que par la charge de travail, ce qui a eu pour effet que des cas très importants n'ont pas reçu l'attention qu'ils commandaient et que les plaintes des clients ont doublé. Au départ, on a soutenu que personne n'était directement responsable du problème; il n'y avait pas de système de compte rendu, la communication était médiocre et la formation inadéquate.

La division a réagi de façon tout à fait adaptive, convoquant d'abord une série de rencontres du personnel, au cours desquelles on a défini la mission de l'organisation. Au cours de séances de remue-méninges, les employés ont proposé toutes sortes de solutions qu'ils considéraient valables. On en est arrivé à la décision de restructurer la charge de travail, de confier à chaque employé un certain nombre de clients en vue d'assurer la continuité, de faire appel à la technologie moderne pour réduire les tâches cléricales et de mettre sur pied un programme personnalisé de perfectionnement professionnel. On a demandé l'aide de professionnels de l'extérieur pour plusieurs questions, les employés ayant fait des études universitaires et occupant des postes de bas niveau ont été promus, et des employés qui avaient été licenciés dans d'autres secteurs de CCC ont été rengagés. En fin de compte, l'efficacité de cette organisation s'est améliorée, suite à des initiatives considérées comme plutôt innovatrices, compte tenu des normes culturelles courantes.

La Commission nationale des libérations conditionnelles a dû, entre autres, améliorer son image publique. On a consulté des institutions publiques et autres, en vue de définir la nature de son mandat—dont l'un des éléments clés est de courir des risques. On a soumis à l'évaluation de la haute direction de la Commission l'établissement ascendant de son énoncé de mission, ainsi que ses valeurs fondamentales. Les normes d'évaluation du rendement ont même été modifiées par la suite pour tenir compte de la nouvelle orientation de l'énoncé de mission et de valeurs.

Il semble que la Société canadienne d'hypothèques et de logement ait eu à suivre les mêmes traces. Grâce à ses consultations fréquentes auprès des employés, c'est une organisation qui donne un bon exemple de contrôle interne. Sur 16 des 19 aspects analysés récemment, il

semble que la SCHL soit plus efficace que d'autres organisations du secteur privé considérées comme équivalentes.

2. *Autres exemples du secteur public*

En plus des organismes ci-dessus mentionnés et tirés du Rapport de 1988 du Vérificateur général, il y a plusieurs autres services fédéraux, ministères et corporations de la Couronne, qui peuvent être considérés comme adaptifs, en raison de leur ajustement aux conditions environnantes changeantes.

L'ACDI est, de par la nature même de son mandat qui exige une grande flexibilité au niveau de la politique et des programmes, une organisation relativement adaptive. La culture qui s'en dégage évoque évidemment "... scepticisme, manque de hiérarchie et chaos" (Catley-Carlson, 1989, p. 2, trad.). De tout temps, les expériences ont été nécessaires à l'ACDI; il y a plusieurs centres de pouvoir. L'organisation se devait de se décentraliser, et cela s'est en partie effectué grâce à :

1) un groupe de travail qui s'est occupé de coordonner et de gérer les changements internes;
2) des tribunes annuelles en vue de permettre aux employés de présenter leurs préoccupations (les résultats ont été filmés et transmis sur cassettes aux agents à l'extérieur;
3) un sondage visant à évaluer les nouvelles préoccupations.

À l'ACDI, le personnel a travaillé à la recherche de solutions; en réalité, ce sont les employés qui ont *produit* le projet de décentralisation.

Il arrive souvent que les entreprises deviennent plus adaptives lorsqu'elles sont aux prises avec une menace immédiate. Pensons par exemple à la situation à laquelle Énergie atomique du Canada Limitée a fait face, en 1984. Weisbord (1989) a présenté le dilemme auquel cette corporation de la Couronne a fait face dans une étude de cas bien détaillée. EACL était aux prises avec d'importantes pertes dans l'une de ses divisions, ce qui signifie qu'on devait inévitablement licencier plusieurs centaines d'employés. Toutefois, plusieurs obligations politiques et organisationnelles rendaient cette mesure difficile, et le moral de l'organisation était très bas et le comportement très peu adaptif.

On a finalement décidé d'unir les efforts des employés excédentaires et de la direction, en vue de chercher de nouveaux marchés et de redéfinir le travail. EACL a fait de grands efforts dans ce sens pour garder ses employés. Une équipe de transition composée de représentants de tous les groupes d'intérêt, y compris les syndicats, a été formée pour traiter le problème. L'équipe a rédigé un projet de charte (mission) et recueilli plus de 500 idées dans le but de créer de nouveaux emplois en utilisant les compétences actuelles. Ces emplois devaient rapporter des profits. On a organisé des séances de remue-méninges à grande échelle en vue de proposer des produits innovatifs qui justifieraient le maintien de la réserve d'employés hautement qualifiés. Plusieurs de ces produits ont été adoptés, ce qui a permis à EACL de survivre. Autre conséquence de la crise, les employés de tous les secteurs de l'organisation en sont venus à partager des renseignements, des connaissances et des responsabilités, ce qui était nouveau pour EACL. La direction a étudié plusieurs solutions de rechange aux mises à pied, dont les démissions volontaires et la formation à l'entreprise, mais en fin de compte, EACL a réussi à

restructurer les coûts et les programmes de vente, à réorganiser son équipe de travail et à élaborer une nouvelle coopération entre la direction et le syndicat des employés.

Certains secteurs de la fonction publique canadienne mettent l'accent sur l'efficacité de l'organisation (White 1989). En voici quelques exemples :

- le programme défi à la gestion à Consommation et Corporations Canada;
- l'amélioration des communications et de la satisfaction des clients à Travaux publics Canada;
- l'examen des valeurs fondamentales (et des compétences en matière de gestion) à Emploi et Immigration Canada;
- le changement de culture organisationnelle au ministère des Communications.

Le rapport de la National Commission on the Public Service (Volcker, 1989) contient les recommandations effectuées par cinq groupes de travail sur la restructuration de la fonction publique américaine. Des contributions ont été recherchées et obtenues auprès de nombreuses associations (par ex. le Center for Excellence in Government), d'universités, de particuliers, ainsi que d'organismes du secteur privé (y compris IBM, AT&T, Ford Foundation, Rockefeller Foundation, RJR Nabisco).

À bien des égards, la fonction publique américaine fait face aux mêmes problèmes que ceux auxquels est confronté son équivalent canadien, y compris une érosion du moral, le départ d'employés talentueux et la difficulté de recruter. La Commission a formulé bon nombre de recommandations clés, dont les suivantes :

1. Offrir une plus grande liberté aux dirigeants de l'organisme quant à l'embauche et au congédiement du personnel.
2. Décentraliser les opérations de l'Office of Personnel Management (l'équivalent de la Commission de la Fonction publique).
3. Investir davantage dans les programmes de perfectionnement des cadres.
4. Établir des liens plus solides avec les universités.
5. Mettre sur pied un programme de bourses d'études qui s'adresse à 1 000 étudiants du niveau collégial.
6. Créer un conseil consultatif indépendant permanent composé de membres issus du secteur privé et du secteur public pour surveiller l'état continu de la fonction publique et recommander des améliorations lorsque les membres le jugent souhaitable.

La Commission entend adopter des mesures pour réduire le nombre de personnes nommées par le président, et tenir davantage compte que par le passé des fonctionnaires de carrière pour combler des postes clés. Cette politique est perçue comme une façon de recycler les employés expérimentés qui, trop souvent, partent pour chercher de l'avancement qu'ils croient pouvoir obtenir ailleurs. Le rapport reconnaît également que les exigences relatives à la cohérence administrative ont fait en sorte qu'il est pratiquement impossible de s'adapter avec souplesse aux circonstances changeantes. Le désir d'éviter les erreurs force bien souvent les décisions vers le haut, par le biais d'une chaîne hiérarchique apparemment sans fin (p. 19). Étant donné que la centralisation prive les organismes d'initiatives, la recommandation face à l'adaptation est de

décentraliser. L'un des exemples cités est la plus grande souplesse dont fait preuve le China Lake Naval Weapons Centre, en Californie, en ce qui a trait à la fixation des salaires.

La Commission recommande que l'on améliore le recrutement au niveau universitaire. L'une des techniques décrites consiste à amener les cadres supérieurs et les cadres intermédiaires du gouvernement à consacrer du temps aux activités de recrutement sur les campus. Une autre technique consiste à simplifier et à accélérer le processus d'engagement, en réduisant au minimum les occasions pour les candidats prometteurs d'envisager un autre emploi dans le secteur privé. En reconnaissant que le gouvernement américain consacre trois quarts d'un pour cent à la formation (comparativement à trois à cinq pour cent dans les entreprises privées les plus rentables), la Commission recommande non seulement d'investir davantage, mais également de permettre aux ministères et organismes d'élaborer leurs propres programmes et d'établir des contrats de formation avec leurs homologues d'autres régions.

Kochen (dans Merritt, 1985) affirme que les institutions gouvernementales du Japon se sont adaptées plus facilement aux conditions modernes que celles du Royaume-Uni, et ce, grâce aux moyens suivants :

- en mettant l'accent sur un enseignement technique qui leur permette de faire face aux changements technologiques plutôt qu'en n'ayant aucune politique ;
- en insistant sur des technologies axées sur le service à la clientèle qui permette de répondre à la demande plutôt qu'en investissant dans les sciences fondamentales ;
- en protégeant les industries naissantes et en éliminant les entreprises faibles sur le plan technologique ;
- en évitant les monopoles.

Il conclut que les institutions gouvernementales des autres pays peuvent tirer bien des leçons de l'adaptivité du Japon.

Cette conclusion marque un contraste avec la recherche effectuée par Meyer (1979) sur le fonctionnement des bureaucraties (principalement les ministères des finances municipaux, provinciaux et fédéraux). Meyer laisse entendre que le but des bureaucraties n'est pas de promouvoir le changement, mais surtout d'appliquer les règlements.

Un deuxième point est que lorsque des changements se produisent, ils sont déterminés davantage par les événements extérieurs que par les processus internes. Un plus grand nombre de décisions résultent de décisions politiques ou administratives que d'impératifs technologiques, et par conséquent les bureaucraties sont soit ouvertes, soit vulnérables à leur environnement immédiat. Les critères de conformité plutôt que les critères d'efficacité les rendent susceptibles à des changements apportés au milieu. Elles sont plus troublées par ces changements que les organismes privés, ceux-ci réagissant souvent par des adaptations à court terme qui leur permettent d'absorber le choc tout en laissant les technologies de base intactes.

Meyer précise que les postes de contrôle et la personnalité jouent un rôle plus important au sein des bureaucraties du secteur public, que celles-ci n'offrent pas, face à la hiérarchie, des solutions de rechange semblables à celles qu'offre le marché, et que les ressources ne peuvent pas être transférées facilement des utilisations moins rentables vers des utilisations plus rentables. Toutefois, il soutient que la plupart des organismes privés sont *potentiellement* très rentables : «non seulement leur légitimité est tenue pour acquise, mais ces organismes peuvent

puiser à même des ressources énormes... auxquelles les organismes privés n'ont pas accès» (p. 202).

Malgré tout, les effectifs du secteur public peuvent être accrus facilement, mais ne peuvent être réduits qu'avec beaucoup de difficulté et de persistance. L'inertie s'explique en partie par les attentes généralement partagées en ce qui a trait à la permanence et à la stabilité. Les concepts relatifs aux carrières et à la hiérarchie du prestige et du pouvoir sont profondément ancrés dans cette culture. La structure assure la continuité de ces concepts. Des changements incontrôlables et inévitables sont généralement perçus de façon défavorable et peuvent être source d'inquiétudes considérables; un changement fondamental est peu fréquent et parfois inexistant. Par ailleurs, les exemples examinés au début de la présente section semblent indiquer une réceptivité de plus en plus marquée face au changement, et fournissent certaines stratégies relativement innovatrices pour y faire face.

3. *Organisations adaptives du secteur privé*

Cette section porte sur certains des exemples les plus originaux d'organismes souples dans le secteur privé. Bien qu'ils ne soient pas des organismes gouvernementaux, ils sont confrontés à des circonstances semblables, bien souvent à celles auxquelles font face les organismes de la fonction publique. La réduction des effectifs, l'augmentation de l'importance du service à la clientèle, la formation de coalitions en réponse à la création de marchés mondiaux—ce ne sont là que quelques-uns des points qui peuvent être appliqués à bon nombre d'institutions publiques. Bien qu'il soit possible de prétendre qu'il existe des différences fondamentales en ce qui a trait à la capacité de ces institutions de réagir, les entreprises non gouvernementales illustrent certains mécanismes d'adaptation importants et peuvent offrir des renseignements précieux sur la gestion du changement, aux chercheurs de solutions à l'esprit ouvert (ou désespérés).

IBM est souvent cité comme un exemple classique d'organisation adaptive. Corcoran (1989), l'un des vice-présidents de la compagnie, indique que son processus de changement suppose que l'on attire des gens issus de tous les secteurs de l'organisation. Tout comme chez Digital Equipment, les affectations stratégiques touchent toutes les fonctions et sont étroitement surveillées. Tout comme chez Apple Computer, on fournit bien souvent aux clients ce qu'ils demandent au lieu de leur dire ce dont ils ont besoin. Le personnel d'IBM est autorisé à assumer des responsabilités plus importantes; les employés se voient confier des pouvoirs décisionnels considérables et sont invités à prendre des risques («c'est votre affaire»). On est en train d'aplanir la hiérarchie tout en lui donnant une étendue de responsabilités plus vaste.

Francis et Woodcock (1990) décrivent les mesures prises par Dow Chemical en vue de se reconstituer une culture d'organisation qui incorporerait une plus grande compréhension des facteurs économiques. Dow a confié à un gestionnaire «évangélisateur», mais pratique, la responsabilité de la «débureaucratisation» et a persuadé les gestionnaires que s'ils ne faisaient pas partie de la solution, ils faisaient partie du problème. Les hiérarchies excessives ont été éliminées, afin d'accélérer le processus décisionnel. Des «équipes chargées d'évaluer les perspectives» ont été mises sur pied afin de favoriser des innovations pratiques. La culture de Dow a été modifiée à bien des égards, de telle sorte qu'elle est devenue plus tolérante face aux comportements non conformistes, et a commencé à montrer que le goût du risque était valorisé.

Un autre exemple d'organisation adaptive du secteur privé est celui d'American Express. Rosabeth Kanter, dans «The New Managerial Work» (1989b), cite un programme qui illustre un écart radical par rapport aux pratiques antérieures de cette compagnie. Ce programme, appelé «Une entreprise unifiée», favorise la collaboration plutôt que la compétition et l'indifférence, entre les différents secteurs d'activités. Les collègues issus de divisions distinctes travaillent ensemble à des entreprises synergiques telles que les stratégies de marketing qui touchent toutes les fonctions, la coacquisition, les produits collectifs et les innovations du marché. La démarche d'American Express est fondée sur la décentralisation marquée par la coopération volontaire et non sur la décentralisation marquée par des ordres de haut en bas. Les récompenses des employés sont liées aux efforts qu'ils auront déployés en vue de la création d'une entreprise unifiée. (Ce scénario rappelle le lien qui existe entre la Sous-direction de l'administration des biens de la GRC et Travaux publics Canada, et qui est décrit au chapitre 4 du Rapport de 1988 du Vérificateur général.)

When Giants Learn to Dance, le tout dernier ouvrage de Rosabeth Moss Kanter (1989a), se veut davantage une contribution utile et prescriptive qu'un outil diagnostique à l'intention des gestionnaires. Il contient une mine de renseignements précieux sur la façon de mesurer la gestion du changement, y compris les aspects négatifs des démarches innovatrices adoptées même par les meilleures organisations. Bien que cet ouvrage s'adresse explicitement au secteur privé, plusieurs chapitres abordent des questions semblables à celles auxquelles est confrontée la fonction publique fédérale canadienne, et certaines solutions semblent certainement appropriées. Ainsi, le chapitre 10, intitulé «The New Workforce Meets the Changing Workplace: Opportunity and Overload», est digne de mention. De plus, le chapitre 11, intitulé «From Climbing to Hopping: The Contingent Job and the Post-Entrepreneurial Career» et le chapitre 12, intitulé «The Pursuit of Skill and Reputation: Security and Loyalty in a Post-Entrepreneurial World», sont également utiles.

L'auteure met l'accent sur les tendances et les stratégies générales obtenues auprès de diverses compagnies américaines au cours des sept dernières années. Elle présente plusieurs exemples d'organisations adaptives (appelées «compagnies post-entrepreneuriales») pour illustrer le type de changements qu'elle recommande d'apporter aux systèmes et aux procédés. L'un de ces exemples est Eastman Kodak qui a dû réagir à diverses pressions extérieures, ce qui a amené un changement de culture et une restructuration interne subséquente au sein de la compagnie. L'un des moyens par lesquels Kodak s'est adapté est en éliminant une structure à l'intérieur de laquelle les gens relevaient non seulement de leur superviseur mais aussi d'un responsable au siège social. Avant ce changement, un vote presque unanime était nécessaire pour approuver toute chose nouvelle ou qui n'était pas une extrapolation du passé. La direction a favorisé la «réflexion horizontale»—c'est-à-dire le fait de travailler plus efficacement avec les collègues qui occupent d'autres fonctions ou qui travaillent dans d'autres divisions. À l'heure actuelle, Kodak a moins d'employés, des normes de qualité plus élevées, un système de rémunération au rendement, et ne garantit plus un emploi à vie.

Apple Computer est un autre exemple bien connu d'organisation adaptive, en partie à cause de ses employés plus jeunes (recrutés par un jeune fondateur) non encombrés par les traditions de la compagnie et qui ne sont pas encore en mesure de comprendre l'échec. Ces personnes extrêmement souples parlaient plus souvent de «vision» et de «valeurs» que de «discipline» et de «responsabilité». Toutefois, la compagnie a connu une baisse en 1985 parce qu'elle n'a pas tenu compte des besoins de ses clients (préférant plutôt fabriquer des produits

techniquement supérieurs). Après avoir mis à pied 20 pour cent de ses effectifs, la direction a abordé les problèmes à peu près de la même façon que Kodak, c'est-à-dire :

1. en mettant sur pied une structure organisationnelle qui produise des synergies et non des antagonismes;
2. en créant des alliances de coopération avec les clients;
3. en trouvant des moyens de maintenir un flot d'idées conduisant à la création de nouveaux produits et de nouvelles entreprises.

Dans le but de faire plus avec moins, certaines sections de la compagnie Apple ont été consolidées, de façon que le «groupe d'individus, qui s'occupent de leur propre fonction» devienne une équipe. L'un des points essentiels est qu'une amélioration est survenue à la suite d'une crise financière, ce qui a eu pour effet de stimuler des alliances et une interaction constructives, et qui a permis à Apple d'émerger comme une compagnie qui est en mesure de prendre des risques calculés et de s'adapter rapidement aux nouvelles conditions du marché. Ainsi, en produisant son matériel compatible IBM, la compagnie est devenue davantage axée sur les besoins du marché et davantage centrée sur les besoins de ses clients. La compagnie a récemment demandé à une douzaine d'équipes de présenter un compte rendu sur les résultats de plusieurs mois de travaux visant à évaluer les défis de l'avenir, et le type d'organisation dont elle avait besoin pour les relever.

Bien que la compagnie Kodak, trop bureaucratique (une «corpocratie»), et la compagnie Apple, animée d'un trop grand esprit d'entreprise, représentent les extrémités différentes du spectre, toutes deux sont devenues adaptives en mariant la meilleure des approches créatrices avec la discipline, la concentration et le travail d'équipe d'une société agile et innovatrice.

C. Caractéristiques des personnes adaptives

Après avoir examiné les caractéristiques clés des organisations adaptives et donné quelques exemples de ces dernières, on peut se demander : «Que dire des gens qui les composent?» Les organisations adaptives sont en effet composées elles aussi de gens adaptifs, peut-être en plus grand nombre que les institutions moins adaptives. Ces gens ont l'esprit ouvert, le goût du risque et plusieurs compétences. Les chefs de ces organisations doivent à coup sûr posséder ces qualités. Mais les employés doivent eux aussi être adaptifs afin de pouvoir réaliser la vision et la stratégie de gestion du changement prônées par leurs chefs. C'est pourquoi il est si important pour l'organisation d'aujourd'hui de recruter et de former ces personnes. Inversement, les organisations adaptives auront tendance à attirer des personnes adaptives.

Peu de recherches ont été effectuées sur les personnes «adaptives» en tant que telles. Il existe beaucoup plus de recherches sur la créativité—mais ce n'est là qu'un aspect de l'adaptabilité. Une bonne partie de la documentation traite également de l'innovation, surtout dans le contexte du secteur privé aux États-Unis. Une main-d'oeuvre adaptive possèderait ces éléments (à savoir : la créativité et l'esprit d'innovation).

La présente section examine certaines études clés, dans le but de faire ressortir les caractéristiques importantes qui définissent la personne adaptive. Afin d'élaborer un profil aussi complet que possible, le terme «adaptif» sera utilisé conjointement avec un certain nombre

d'autres termes dont les suivants : créatif; innovateur; chef de file en matière de changement; maître du changement; intrapreneur. Chacun d'eux est abordé ci-dessous.

1. Certaines caractéristiques clés

Theresa Amabile (1988), psychologue à la Brandeis University, a effectué beaucoup de recherches sur la créativité. Cette étude visait à déterminer ce qui influait sur la créativité et l'innovation au sein des organisations de travail. De façon plus précise, qu'est-ce qui fait la différence chez les gens? M^me^ Amabile a interviewé trois groupes distincts : 120 chercheurs en recherche et développement issus de plus de 20 organisations; 16 employés en marketing d'une grande banque; et 25 employés d'une importante compagnie de chemin de fer spécialisée dans le marketing et la vente. Ils se sont vu demander de fournir, à partir de leur expérience de travail, des exemples de haut niveau et de faible niveau de créativité (la technique de l'incident critique). L'analyse du contenu des entrevues enregistrées sur bande magnétique a fourni des facteurs qui ont été classés par ordre de fréquence.

M^me^ Amabile a découvert que même si le contexte environnemental était très important, le point de départ était les différences individuelles. Autrement dit, si les méthodes d'embauchage en vigueur dans les organisations importantes faisaient en sorte que celles-ci choisissaient des personnes qui démontraient des degrés relativement élevés de certaines qualités, tout écart au niveau du rendement serait attribué à des facteurs présents dans le milieu de travail.

La liste qui suit résume les «qualités des chargés d'étude qui favorisent la créativité» :

1. Divers traits de personnalité, tels que la persévérance, la curiosité, l'énergie et l'honnêteté intellectuelle.
2. L'auto-motivation, c'est-à-dire qu'ils sont emballés par le travail lui-même, et engagés envers une idée.
3. Des aptitudes intellectuelles particulières, des talents particuliers ainsi que des tactiques de pensées créatrices.
4. Le goût du risque et l'originalité.
5. La connaissance du domaine.
6. Les qualités du groupe, c'est-à-dire la synergie qui existe au sein de l'équipe de projet.
7. Les expériences diverses.
8. Les aptitude sociales et politiques, l'écoute active, l'ouverture d'esprit.
9. L'intelligence supérieure.
10. La naïveté, c'est-à-dire qu'ils ne sont aucunement influencés par des idées préconçues ni par des traditions.

Les qualités 3, 5 et 9 sont des aptitudes «applicables au domaine» qui dépendent des aptitudes innées et à la fois de l'éducation formelle et informelle. Les qualités 1, 4, 6, 7, 8 et 10 sont des aptitudes «applicables à la créativité», qui ont fait l'objet de beaucoup de recherches, par exemple sur le remue-méninges, la synectique et la personnalité créative. Le qualité 2

détermine dans quelle mesure les autres qualités peuvent être convenablement engagées au service de l'exécution créatrice. (L'étude portait également sur «les qualités du milieu qui influent sur la créativité», en se basant sur cette même technique de l'incident critique. Les facteurs qui ressortent ressemblent étroitement à ceux dont il a été question dans les ouvrages examinés à la section II A).

Citant les travaux de McKinnon à l'Institute for Personality Assessment de Berkeley, Ian Clark (1989/90a) décrit les personnes innovatrices ou créatrices. Parmi les traits qu'elles ont en commun, on distingue entre autres l'indépendance de pensées, la tendance à être moins dogmatique ainsi qu'une préférence pour la complexité et la nouveauté. Elles sont souples, ont un bon sens de l'humour et ne sont pas des suiveurs passifs. Elles ont un désir ardent d'exercer leur propre potentiel, mais l'intelligence n'est pas le trait le plus important chez elles.

Selon Drucker (1985), l'innovation peut être présentée comme une discipline, peut s'apprendre et peut être pratiquée.

Les gens adaptifs sont bien souvent des innovateurs. Rawson (1989) résume certains des aspects clés dans cette description poétique de caractère :

> Les personnes qui tiennent absolument à assumer des responsabilités font souvent de bons innovateurs, ce qui n'est pas le cas des gens qui tiennent à tout prix à faire des compromis. La plupart des innovateurs sont mûs par le carburant d'un système de valeurs très claires. Ce sont des gens individualistes et très motivés. Ils ont en eux une bête carnivore qui a besoin d'être nourrie. Ce sont bien souvent des travailleurs acharnés et terriblement tenaces. Ils sont habituellement optimistes, passionnés et motivés dans leur travail par un sentiment de fierté personnelle. Ils remettent constamment en question la sagesse populaire et ont une façon étrange de croiser deux ou plusieurs idées sans faire fondre les plaquettes de circuits (p. 10).

Kanter (1986) décrit les gens adaptifs en fonction de leur «pensée kaléidoscopique». Les traits clés de ce type de pensée comprennent entre autres les suivants :

1. Rechercher les discontinuités, les choses qui n'entrent pas dans le modèle actuel, les choses qui «devraient» fonctionner mais qui ne fonctionnent pas.
2. Éviter de faire preuve d'étroitesse d'esprit—les gens adaptifs passent du temps en compagnie de gens qui ne pensent pas comme eux, qui ont des croyances différentes des leurs et qui émettent des hypothèses différentes des leurs.
3. Favoriser beaucoup de croisements entre les spécialités afin de promouvoir l'échange d'idées entre les ministères.
4. Permettre l'humour, le jeu, l'expression artistique et permettre aux gens de se moquer des traditions.

2. *Gestionnaires du changement*

Linda Ackerman, praticienne reconnue dans le domaine du développement organisationnel, a rédigé certains ouvrages clés sur la gestion du changement, et les styles de leadership les plus efficaces qui sont nécessaires pour y arriver. Ackerman (1983) qualifie ces gens adaptifs de «gestionnaires du changement». Ces gens possèdent les qualités suivantes :

- ils sont proactifs plutôt que réactifs;
- ils agissent en toute connaissance de cause plutôt que par habitude;
- ils assument des responsabilités au lieu de se sentir comme des victimes;
- ils font preuve de créativité au lieu d'agir par routine;
- ils se concentrent sur les occasions au lieu de se concentrer sur les problèmes;
- ce sont des chefs de file plutôt que des gestionnaires ou des administrateurs;
- ils recherchent l'excellence au lieu de permettre la médiocrité.

M^me^ Ackerman fournit une excellente description du style adaptif des gestionnaires «du changement» ou des gestionnaires «travaillant dans un environnement changeant». Son modèle, qui est fondé sur diverses formes d'énergie organisationnelle, compare ce style fonctionnel à deux autres moins fonctionnels, soit : les gestionnaires «fonctionnant dans un environnement paralysé par la peur» et les gestionnaires «fonctionnant dans un environnement fixe» (voir l'annexe D).

Les gestionnaires du changement favorisent les occasions propices à la synergie de groupe et comprennent que leurs valeurs doivent être partagées pour avoir un effet positif. Tout en demeurant frais et conscients, ils savent apprécier les risques calculés et l'apprentissage continu. Ils sont conscients que les limites de leur rôle devront peut-être être modifiées afin de refléter les changements de circonstances ou les changements chez les gens. Ils invitent les gens à se sentir liés les uns aux autres, et ils cultivent activement les relations avec les groupes de partenaires. Le respect des transitions (même s'ils ne sont pas toujours d'accord) et l'ouverture aux polarités sont d'autres caractéristiques. Les gestionnaires du changement peuvent percevoir les questions de tous les points de vue, sont habituellement prêts à abandonner une position de force ou à en adopter une, et à habiliter d'autres personnes à se fier à leur meilleure intuition ou à leurs compétences. Ils sont en mesure de gérer l'ambiguïté et de travailler en vue de générer le plus de clarté et le plus de compréhension possible. Ces gens savent détecter l'énergie, la bonne volonté et l'impulsion au sein de l'organisation, afin de mettre en oeuvre les changements vitaux. Pour ce faire, ils identifient les membres les plus compétents pour défendre un changement souhaité. À l'aide d'une approche active (plutôt que sensible), ils invitent au soutien et décrivent l'effort collectif requis pour amener ce changement.

Les gestionnaires adaptifs des organisations sensibles épousent des normes telles que : traiter tout le monde avec respect et comme une source de renseignements précieux, être disposé à assumer des responsabilités, à apporter des changements dans le but d'améliorer le rendement, à féliciter les personnes qui proposent de nouvelles idées et à être attentifs aux coûts. Ils parlent avec fierté de leur organisation et de leur groupe de travail, évitent de critiquer l'organisation devant les clients, manifestent de l'enthousiasme à l'égard de tout travail bien fait et collaborent avec les autres groupes de l'organisation. De plus, ils étalent au grand jour les questions embarrassantes, écoutent les personnes qui ont des points de vue divergents et encouragent même les personnes qui ont des points de vue loufoques à s'exprimer de façon à s'assurer que rien n'a été négligé (Kilmann, 1984).

3. *Maîtres du changement*

Un article instructif de Rosabeth Kanter (intitulé «The New Managerial Work», 1989b), décrit toute une gamme de changements auxquels les organisations sont confrontées à l'heure actuelle ainsi que la façon dont elles ont évolué (c'est-à-dire la façon dont elles sont devenues plus adaptives). Ces «sociétés post-entrepreneuriales» sont caractérisées par des philosophies de gestion innovatrices. Les qualités des gens adaptifs peuvent être déduites à partir du portrait, par l'auteure, des styles de gestion qui prévalent dans ces organisations rentables.

Habituellement, ces gestionnaires obtiennent et utilisent le pouvoir de façon non traditionnelle, par exemple en puisant à même les sources de bonnes idées et en décidant de qui ils ont besoin pour mettre en oeuvre ces idées, plutôt qu'en se fiant à leur hiérarchie. Les gestionnaires adaptifs mettent sur pied des projets qui touchent toutes les fonctions, des groupes commerciaux d'entreprises conjointes ainsi que des associations stratégiques avec des fournisseurs ou des clients. Leur aptitude à obtenir des résultats dépend du nombre de réseaux dans lesquels ils jouent un rôle central. *Ils servent d'intégrateurs et de coordonnateurs, et non de défenseurs d'intérêts particuliers.* Ils sont en mesure de se mettre dans la peau d'autres personnes et d'apprécier leurs objectifs, et ils prévoient les réactions des autres groupes. Ils sont bien plus motivés par la fierté que par l'échelle administrative et le système de stimulants fondé sur les promotions. Le choix de leur prochain projet constitue un stimulant évident pour les personnes qui remplissent bien leurs fonctions au sein de ces organisations. L'accès à la formation, à des guides et à des projets stimulants est plus important qu'une rémunération ou des avantages. Ces gestionnaires rehaussent la réputation des autres—en créant des vedettes, en apportant une reconnaissance publique abondante et en reconnaissant le mérite des auteurs d'innovations.

Ces gestionnaires, qui sont en fait des *chefs de file*, créent un sentiment d'appartenance et leurs outils de motivation sont différents de «ceux des bureaucrates traditionnels de la société.» Au lieu d'avoir recours à des promotions et à des augmentations de salaire régulières, ils suscitent l'exaltation à l'égard de la mission, du partage de la gloire et des gains du succès. M^me^ Kanter affirme que «la nouvelle sécurité n'est pas une sécurité d'emploi (un emploi garanti quoiqu'il arrive) mais une sécurité d'*employabilité*—une valeur accrue sur les marchés du travail interne et externe». Les gestionnaires adaptifs ont tendance à entretenir chez les autres un sentiment d'appartenance. Par exemple, la loyauté envers le patron ou envers la compagnie se transforme en loyauté envers les projets qui concrétisent une mission et qui offrent un défi, des possibilités de développement ainsi que la reconnaissance des résultats.

Dans son ouvrage intitulé *When Giants Learn to Dance*, M^me^ Kanter développe ces thèmes. Elle affirme que les athlètes du monde des affaires qui se font la lutte dans les Jeux olympiques du monde des affaires sont doués de multiples talents, ambidextres,

> ... capables de travailler avec toutes les fonctions et tous les groupes commerciaux en vue de trouver des synergies qui accroissent la valeur, capables de former des alliances lorsqu'ils le jugent à propos, mais de couper les liens au besoin et capables de nager tout aussi bien avec le courant principal que dans les courants nouveaux (p. 364).

Parmi les caractéristiques clés des gens adaptifs, on trouve entre autres les suivantes :

1. Une croyance en soi plutôt qu'uniquement dans le pouvoir que procure le poste.
2. L'aptitude à collaborer et à entrer en contact de diverses façons avec des équipes nouvelles.

3. L'engagement envers le plaisir éprouvé après une réalisation dans le cadre d'un projet donné qui peut donner des résultats.

4. La volonté de continuer à apprendre.

En ce qui a trait à la planification de la carrière, ces gens adaptifs conservent leur visibilité, leur qualité marchande, leur généralité, leur crédibilité et leur mobilité. Ils entretiennent des réseaux, et évitent les spécialisations trop poussées et les affectations à long terme. De façon très consciente, ils évaluent bien souvent les projets en fonction de la «valeur du curriculum vitae», et cherchent à développer les compétences les plus portatives possibles. Les survivants des efforts de restructuration sont tout à fait conscients que, s'ils ont toujours un emploi, ils n'ont peut-être plus de carrière. Selon M^me^ Kanter, au lieu de monter dans la hiérarchie, les gens passent maintenant d'un emploi à un autre, étant donné que l'orientation de la carrière est de moins en moins possible. Les gens plus adaptifs ont tendance à accumuler davantage de «capital de réputation» que de «capital d'organisation.» Il est donc plus facile pour ces personnes de déménager, puisqu'elles savent que leur affiliation à des institutions de prestige, par exemple, peut signifier très peu ailleurs. Celles qui comptent moins sur l'organisation et plus sur leurs propres capacités ont moins de difficultés à s'adapter. Le «sentiment d'appartenance» devient, dans bien des cas, moins important; le fait de compter sur le pouvoir des idées plutôt que sur le pouvoir du poste est une caractéristique de l'adaptivité.

4. *Intrapreneurs*

Dans certaines organisations, il existe des gens adaptifs qui possèdent des qualités particulières. Pinchot (1986) qualifie ces gens d'intrapreneurs. Bon nombre des caractéristiques qu'ils démontrent (voir l'annexe E) sont semblables à celles qu'Ackerman (1983) attribue aux gestionnaires du changement.

Les intrapreneurs ont tendance à être jeunes, à quelques exceptions près, notamment le chercheur en aéronautique de 63 ans qui a mis au point les générateurs d'énergie éolienne du Boeing. La plupart d'entre eux ont une bonne formation (bien que la moitié des intrapreneurs chez 3M n'aient jamais fréquenté le collège). Ces intrapreneurs se retrouvent dans n'importe quelle discipline, évitent de déférer leurs problèmes à l'autorité et ne sont pas des «employés traditionnels». Ils préfèrent effectuer eux-mêmes le travail plutôt que de le déléguer et sont en mesure de prendre des décisions rapides. Ils sont à la fois des gens de réflexion et des gens d'action; ils sont dévoués, à un point tel qu'il leur arrive souvent de consacrer une partie de leur temps libre à leur travail. Ils font preuve de beaucoup d'initiative et ont des normes internes élevées. Ils envisagent l'échec de façon positive, comme une expérience d'apprentissage, et évitent la paralysie qu'entraîne l'analyse trop poussée des erreurs. Pour survivre, ils endorment le «système immunitaire de la compagnie», au lieu d'être identifiés comme un corps étranger.

Selon M. Pinchot, ce qu'il appelle l'«ère d'innovation» verra les systèmes de contrôle des organisations fondés principalement sur le fait de choisir les bonnes personnes et de les habiliter à gérer les ressources, et non de mettre sur pied des contrôles compliqués pour s'assurer que des personnes non compétentes font ce qu'elles sont censées faire. Son dernier chapitre, consacré à la société polyvalente, bien qu'il porte essentiellement sur les organisations privées, contient des informations utiles sur la nécessité de gens adaptifs (intrapreneurs) et d'organisations flexibles.

Il est important de noter que les caractéristiques des gens adaptifs décrites dans les études antérieures ressemblent beaucoup aux caractéristiques des organisations adaptives dont il a été question à la section II A. Plus une organisation comptera d'intrapreneurs, de chefs de file en matière de changement et de maîtres du changement, plus cette organisation aura de chances d'être rentable dans les temps turbulents qui nous attendent.

Les qualités des gens adaptifs tirées des études antérieures sont résumées à la section III.

D. Facteurs qui permettent l'adaptation de la main-d'oeuvre

1. Le processus d'adaptation : conditions favorisant l'innovation

Il existe à l'heure actuelle un certain nombre de tendances, de questions problématiques et de défis auxquels font face la fonction publique canadienne et d'autres organismes. Parmi ceux-ci, on trouve entre autres le vieillissement de la main-d'oeuvre, les restrictions financières, le moral à la baisse et les changements technologiques. Ces questions servent de causes (ou d'antécédents) pour produire un effet—la conscience du besoin de gérer le changement, par exemple surmonter une crise plutôt que d'y succomber. À son tour, ce besoin de gérer le changement peut agir comme un stimulant qui provoque un autre effet—des pratiques innovatrices, qui donnent souvent lieu à des *innovations*, c'est-à-dire de nouvelles méthodes, de nouvelles idées, de nouveaux dispositifs. Le dernier processus est celui de l'*adaptation* d'une organisation. Les innovations entraînent à leur tour d'autres conséquences (voulues ou non), c'est-à-dire d'autres changements et d'autres innovations. L'étude de Merritt (1985) illustre ce cycle en citant comme exemple l'invention de l'automobile.

Le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre est fondé sur les conditions qui favorisent l'innovation comme réponse au besoin de gérer le changement. La documentation sur l'innovation est volumineuse et est utile pour comprendre le type d'attitudes dont les organisations prospères font montre pour faire face aux exigences du milieu. Par exemple, l'étude de Merritt présente certains des éléments qui permettent à un gouvernement de faire preuve d'innovation :

1. Les ressources qu'il peut réaffecter de façon souple.
2. Son système de traitement de l'information.
3. Les méthodes visant à encourager la réflexion originale sur les politiques gouvernementales.
4. L'intensité, les limites et la rigidité du soutien accordé à la souplesse gouvernementale par les strates pertinentes de la population.
5. Les méthodes qu'il emploie pour évaluer et choisir les propositions relatives aux pratiques innovatrices.
6. La mise sur pied de modèles de comportement afin d'institutionnaliser les politiques innovatrices.

M. Joseph McGrath, psychologue social à la University of Illinois, décrit de façon très informative bon nombre des paramètres servant à définir l'innovation («Groups and the Innovative Process» dans Merritt & Merritt, 1985). Des groupes de personnes innovatrices (créatrices) au sein des organisations encouragent habituellement la dissension plutôt que de la

décourager, forcent de vastes recherches d'informations au lieu de les empêcher et exigent l'examen complet et équitable de toute une gamme de possibilités. Deux erreurs courantes se produisent : 1) ne pas adopter une nouvelle idée sous prétexte qu'elle n'est pas meilleure que l'idée actuelle ou que rien ne prouve qu'elle le soit; 2) adopter un mauvais plan en désespoir de cause, soit parce qu'il semble la seule solution (ou une solution rapide), soit parce que la solution de rechange est l'effondrement du système. Le raisonnement sous forme d'alternative n'est pas une caractéristique des organisations ou des gens adaptifs; un système doit toujours contenir certains mécanismes permettant d'effectuer une recherche active de solutions de rechange.

M. McGrath fait remarquer que le personnel qui se situe à l'échelon inférieur adopte bien souvent des comportements qui, de fait, annulent, défont ou même produisent des effets contraires à ceux recherchés par les innovations. La réussite dépend *à la fois* de la coopération et de l'enthousiasme manifestés à tous les échelons du système de personnel. De même, les innovations de bas en haut sont souvent considérées par des niveaux supérieurs comme des variations indésirables des pratiques standard. En fait, «un chef ne peut pas connaître un sort pire que ses subordonnés en décidant qu'ils feront exactement ce qu'on leur dira de faire et rien d'autre» (Merritt & Merritt), 1985, p. 79).

M. McGrath suggère diverses façons de se servir des groupes qui composent la main-d'oeuvre pour faciliter l'innovation, y compris les suivantes :

1. Offrir des stimulants (encouragements) aux employés pour qu'ils essaient les innovations, et s'assurer que ces stimulants ne sont pas perçus comme dépendant du succès de l'innovation.

2. Offrir une assurance contre les pertes qui suivent une innovation. Les travailleurs doivent être convaincus que son adoption n'entraînera pas de mise à pied, ni de modification des normes, ni de dévalorisation des postes.

3. Confier la tâche d'élaboration de l'innovation à des personnes distinctes mais son examen et son évaluation à un groupe.

4. Gérer les conflits entre factions en permettant aux membres de se percevoir comme des représentants d'un système plus vaste, ou en ayant recours aux services d'un tiers médiateur (par ex. un expert-conseil).

Ces propositions visent à élaborer des normes de groupes qui remettent en question le statu quo, à donner une valeur positive aux comportements qui amènent un changement ainsi qu'une valeur positive à la diversité et au désaccord.

2. *Le processus d'adaptation : méthodes et moyens*

Les facteurs permettant à la main-d'oeuvre de s'adapter aux changements sont abordés tout au long de la documentation. Il existe au moins trois façons différentes d'aborder ce sujet :

1. **exemples de programmes précis** (par ex. les programmes d'encouragement), qui sont souvent décrits dans le contexte d'une étude de cas;

2. **avis prescriptif** fondé sur la recherche effectuée par des théoriciens spécialisés en matière d'organisations (par ex. créer une culture propice à la gestion du changement);

3. **description des méthodes** (par ex. les interventions en matière de consultation) utilisées par les praticiens dans le but d'aider les organisations à devenir plus adaptives et plus rentables.

Un exemple de ces dernières donné par Beckhard and Harris (1987) illustre bien l'une des nombreuses stratégies. En reconnaissant que les gestionnaires responsables de l'exploitation d'une compagnie de fabrication ne seraient pas impatients de gérer le changement, la haute direction a décidé de les contourner et de créer un organe parallèle temporaire—une «équipe de supervision du processus de changement». Les membres de cette équipe étaient des personnes pleines d'énergie et de potentiel issues de tous les secteurs de l'organisation et bien conscientes des défis. Leur plan de gestion de la transition a commencé par une collecte systématique des secteurs d'améliorations potentielles aux méthodes appliquées par l'organisation, par le biais d'entrevues et de questionnaires dans le domaine. Après avoir analysé 150 idées, 14 d'entre elles ont été retenues en priorité et des groupes plus restreints ont été constitués afin d'examiner chacune d'elles. Ces équipes se sont réunies pendant un à six mois, ont rédigé des rapports provisoires bihebdomadaires et se sont vu fixer des dates limites pour l'achèvement de leurs travaux. Les résultats ont ensuite été transmis à la haute direction, puis des «équipes de transition» ont été mises sur pied afin de concevoir la forme précise que prendrait à l'avenir l'organisation (par ex. régimes de retraite anticipée, restructuration du rôle des postes). Les équipes de transition ont fonctionné pendant six mois à un an; chacun des chefs pouvait ou non devenir le chef des opérations lorsqu'un changement se produisait. L'organisation a réduit considérablement ses coûts de production, en partie en transformant un certain nombre d'activités de production en activités d'achats. La production a augmenté de façon considérable. Il est intéressant de noter que, bien que cette organisation appartienne au secteur privé, elle possédait bon nombre des qualités généralement associées aux organisations publiques :

- des promotions de l'intérieur,
- des employés à long terme,
- des traditions culturelles solidement établies,
- un milieu paternaliste,
- un emploi à vie pratiquement assuré,
- plus de 30 000 employés.

Beckhard et Harris insistent sur la nécessité d'un degré élevé de motivation et d'engagement. Les joueurs clés doivent être évalués en fonction de leur degré d'engagement : «aucun engagement», «engagement minime», «engagement moyen», «engagement total». Ils examinent diverses stratégies clés, y compris la détection des problèmes, la gestion de la résistance, l'établissement de modèles de comportement, la modification des systèmes de stimulants, la collaboration «forcée» et la définition des responsabilités. (L'annexe F résume l'ensemble de leur méthode de gestion du changement.)

Staw (dans Goodman, 1982) suggère que les organisations peuvent devenir plus adaptives :

1. en alternant et en remplaçant les responsables de l'affectation des ressources, surtout s'ils ont eu une responsabilité à long terme face aux politiques antérieures;
2. en enlevant l'accent mis sur l'importance du rendement antérieur d'une personne et en évaluant ses capacités futures;

3. en partageant les prises de décisions et en répartissant les responsabilités (engagement collectif);

4. en favorisant le roulement de personnel et en réduisant l'attitude défensive de l'administration.

Les organisations peuvent devenir plus adaptives en ayant soin d'engager des gens adaptifs ou en les formant pour qu'ils deviennent plus adaptifs. Par exemple, le *Portrait du gestionnaire* (1989) d'Emploi et Immigration Canada fait référence à la «gestion du changement» comme une aptitude à la planification et aux traits personnels tels que la souplesse, l'esprit d'innovation et la témérité. En plus d'une vaste gamme d'autres compétences, cet ouvrage suggère que celles-ci se prêtent bien à la rédaction d'énoncés de qualités par les agents de dotation. Du point de vue de la formation, l'ouvrage d'EIC intitulé *Indicateur de développement en gestion* (1989), un questionnaire élaboré, se veut un outil de perfectionnement visant à fournir des réactions aux gestionnaires. Cet ouvrage peut les aider à déterminer jusqu'à quel point ils possèdent les compétences susmentionnées, et de quel type de formation ils auront besoin par la suite.

Selon Kanter (*When Giants Learn To Dance*), les organisations créeront la flexibilité d'accomplir davantage avec des ressources diminuées :

1. en minimisant les obligations et maximisant les options. Ceci signifie, entre autres choses, tenir les coûts fixes le plus bas possible, et avoir recours à des moyens «variables» ou «contingentés» pour atteindre les buts de l'organisation;

2. en trouvant une force dans l'influence et le regroupement, en dérivant le pouvoir de l'accès et de la participation plutôt que du contrôle total ou de la propriété entière;

3. en encourageant le «barattage», c'est-à-dire le regroupement continuel des gens, des fonctions et des services pour produire de nouvelles combinaisons créatrices et inattendues. Ceci signifie qu'il faut voir le roulement comme étant positif et une source de renouveau plutôt qu'un événement négatif.

Le Rapport du Vérificateur général de 1988 (chapitre 4 sur les organisations performantes) traite brièvement du processus par lequel les organisations *deviennent* plus adaptives (chapitre 4.94). Dans certaines des huit organisations examinées, le Rapport indique que le développement d'attributs positifs était déclenché par :

1. une crise ou une menace,

2. une forte demande provenant d'un groupe de pression de l'extérieur,

3. une occasion flagrante, par exemple l'arrivée d'un nouveau leader qui pose des défis—une personne adaptive.

La conception qu'on se fait d'un/de modèle(s) clé(s) semble être un facteur significatif, mais les crises et les menaces sont également très importantes. Dans son document le plus récent, Kanter (1989) fournit une profusion d'exemples d'organisations du secteur privé, aux États-Unis, qui ont été forcées de changer. Elle mentionne que la réponse appropriée est souvent la restructuration des services, l'accroissement de l'importance des services ou encore l'élimination des services en cause. On peut y parvenir par :

1. la décentralisation et le redéploiement, ce qui signifie donner davantage de responsabilités aux gestionnaires, diminuer le nombre de niveaux hiérarchiques ou offrir au personnel en place de nouveaux emplois dans un nouveau secteur vital, de même

qu'offrir des conditions très intéressantes de retraite (IBM, par exemple, a dispensé une nouvelle formation à 20 000 employés pour leur permettre d'occuper un nouveau poste en 1985.) ;

2. l'octroi de contrats à l'extérieur. «La corporation peut agir à titre de standard» en étant un centre d'information et un point de commande pour un réseau d'autres organisations (par ex. Benetton);

3. la transformation des services en entreprises. Les bureaucrates deviennent des entrepreneurs et c'est le marché qui décide s'ils doivent accroître ou non la valeur des services. Control Data, qui vend des services au niveau du personnel, en est un exemple. On retrouve beaucoup d'autres exemples d'activités aussi innovatrices chez les organisations du secteur non public, notamment, mais non pas exclusivement, dans le secteur de la haute technologie.

Une variante de cette troisième méthode consiste à faire entrer les fournisseurs de services internes d'une organisation en concurrence avec des fournisseurs de l'extérieur, pour faire acheter leurs services. Les membres de l'effectif ne sont pas considérés comme «excédentaires», mais plutôt comme des sources de valeur potentielles; ils ne sont pas considérés comme des chiens de garde, mais plutôt comme des fournisseurs au service des clients.

On peut, toutefois, commettre des erreurs lorsqu'on veut adapter les effectifs aux changements. Une «réduction irréfléchie du personnel», au lieu d'une restructuration bien pensée, en est un exemple. On présume souvent que réduction est automatiquement synonyme d'efficacité. Les buts qu'on cherche à atteindre peuvent être justifiés par les coûts au lieu d'être justifiés par l'efficacité; par exemple une réduction des dépenses au lieu d'une amélioration du rendement. Selon Kanter, une organisation trop restreinte risque de connaître de nombreux échecs lorsqu'elle voudra procéder à des mises en application, à cause d'un manque de suivi et de contrôle. Lorsque ces sociétés «anorexiques» se privent, elles peuvent également empêcher toute innovation. «Les pressions auxquelles l'entreprise est déjà soumise l'empêchent de faire des projets pour l'avenir; elle n'est pas suffisamment préparée pour demain» (Kanter, 1989). De trop grandes restrictions peuvent se traduire par l'impossibilité de trouver du personnel compétent lorsque survient une crise, lorsqu'on veut procéder à un développement ou qu'il faut trouver des successeurs. Obligées de produire davantage avec moins de ressources, les personnes dont les postes sont coupés sont frustrées et elles quittent leur emploi.

3. *Changement de la culture de l'entreprise*

Kilmann (1984) donne des moyens efficaces pour sensibiliser l'organisation à l'écart qui existe entre la culture actuelle et ce qu'elle devrait être. Son moyen de mesure, le sondage sur les écarts de culture (Culture-Gap Survey), évalue les normes pour les composantes suivantes : appui au niveau des tâches, innovation au niveau des tâches (être créatif et accomplir de nouvelles choses), rapports sociaux et liberté personnelle. Les normes à courte échéance, qui sont concentrées sur les préoccupations journalières, sont mises en contraste avec les normes à plus longue échéance, qui touchent à l'avenir de l'organisation. Plus l'écart est grand, plus les normes existantes risquent de faire obstacle au moral et au rendement. Si on laisse ces écarts s'agrandir davantage, les groupes de travail s'opposeront à tout changement et à toute amélioration, et ils maintiendront le statu quo à tout prix.

Le questionnaire de Kilmann sur les écarts de culture a permis de constater l'existence de modèles de culture différents chez les organisations à but lucratif et sans but lucratif. Par exemple, il a découvert que dans des organisations extrêmement bureaucratiques (certaines banques et certains ministères), il y avait très peu de liberté personnelle. Ceci veut dire que les membres du personnel se sentent très confinés et très restreints. L'industrie, dans de nombreux cas, semble connaître un important écart entre les normes actuelles et les normes désirées en ce qui a trait aux tâches au niveau de l'innovation. Les écarts de culture semblent plus marqués au bas de l'échelle hiérarchique de l'organisation. Un point essentiel est que sans une culture de soutien, les plus bas échelons ne tiendront compte d'aucune des actions de la haute direction—même des efforts du haut vers le bas pour changer la culture. Tout le programme de changement ne connaîtra le succès que si chaque groupe de travail est réceptif à ce qui provient des autres.

On connaît un problème particulier lorsque les divisions de l'organisation ont différentes normes culturelles (sous-cultures) et qu'elles doivent travailler ensemble fréquemment. Les organisations importantes, telle la fonction publique, ont évidemment beaucoup de sous-cultures dysfonctionnelles et fonctionnelles. Un exemple de ceci peut être les «organisations performantes» dont il est fait mention dans le Rapport de 1988 du Vérificateur général. Kilmann suggère de laisser chaque division développer la sous-culture qui la mènera à son propre haut rendement, mais d'inciter chaque division à adopter les normes générales de l'organisation qui favorisent le succès de l'organisation. Pour ce faire, il faut qu'il y ait coopération et collaboration, et qu'on tienne compte du point de vue de l'autre. Finalement,

> gagner le contrôle de la culture de l'entreprise est non seulement possible mais nécessaire pour la complexité dynamique à laquelle doivent faire face les organisations contemporaines... Si on ne tient *pas* compte de l'aspect culture de manière explicite, il peut ne s'agir que d'une question de temps avant que les «dépositaires d'enjeux», internes ou externes, ne nuisent beaucoup à l'organisation (p. 121).

Kilmann (1984) décrit une étude de cas importante à la Synthetic Fuels Division (SFD) de Westinghouse. Cette division a littéralement été assaillie par les pressions provenant de l'extérieur (incertitude quant à la poursuite du financement par le gouvernement fédéral américain) et de l'intérieur (faible niveau de communication—un système d'évaluation du rendement indifférent). L'approche intégrée de Kilmann en vue de rendre une organisation plus adaptive et efficace exige le recours à cinq stratégies différentes, simultanément : il faut tenir compte de l'aspect culture, des aptitudes gestionnelles, de la structure stratégique, de l'édification de l'équipe et du système de stimulants. Ces stratégies nécessitent le diagnostic et l'exposition de la culture (présente et future) de l'organisation; la formation en termes de gestion du changement; l'édification de l'équipe pour examiner les entraves à l'innovation et à l'adaptivité; la clarification de la mission et l'élaboration d'une vision; l'amélioration ou la mise en place d'objectifs et de systèmes d'évaluation du rendement. (Chaque aspect est décrit, au complet, dans l'excellent document de Kilmann.)

La SFD montrait des problèmes dans les cinq secteurs. Par exemple, au niveau de toute l'organisation, on accordait une importance inadéquate à l'innovation et à la créativité, si nécessaires pour le succès dans le futur. Kilmann s'est servi des résultats de son sondage sur les écarts de culture et il a formé vingt groupes de travail composés de gestionnaires. Il leur a d'abord demandé leurs réactions face aux données en dressant des listes de normes précises qui

nuisaient à leurs efforts, et ensuite d'énumérer des normes qui les inciteraient à apporter des changements.

L'étape suivante a été la planification de l'action impliquant de montrer du doigt les collègues non-conformistes. On a mis en place une formation dans la gestion du changement, et on a repéré et conseillé les trouble-fête. L'équipe de Kilmann a accordé une attention particulière aux obstacles qui avaient tendance à garder les choses telles qu'elles étaient. L'aspect édification de l'équipe s'est concentré, en partie, sur le partage des idées et de l'information entre les composantes de la SFD qui n'avaient pas l'habitude d'interagir à ces niveaux. Les gestionnaires ont appris, graduellement, qu'un engagement intense envers le programme en vue du changement était essentiel.

L'équipe a eu recours à des techniques qui permettaient de découvrir ce qui se cachait sous toute politique, tout plan ou toute décision. De plus, non seulement les gestionnaires, mais tous les employés ont revu le plan stratégique auquel on les invitait à ajouter, rayer ou modifier tout objectif ou toute tâche, selon ce qu'ils jugeaient nécessaire. Pour chaque tâche énumérée, on a demandé à chaque membre d'indiquer sa contribution et sa participation potentielles. Ces données ont ensuite été entrées dans le programme informatisé du protocole d'automatisation industrielle (MAPS) de Kilmann, afin de trouver la structure qui convenait le mieux à cette société. Le plan de survie stratégique a démontré le besoin d'un acheteur pour la SFD afin d'empêcher une fermeture complète. On a pris les mesures qui s'imposaient par la suite.

Un sondage effectué plus tard a indiqué que l'écart entre les cultures avait considérablement diminué; la nouvelle culture appuyait la mission de l'organisation. On a mis en place le système de stimulants, plus tard, pour les raisons suivantes :

1. Sans équipes efficaces, les gestionnaires et les membres ne se sentent pas à l'aise pour partager ouvertement les résultats des examens du rendement.
2. Sans relations interpersonnelles et humaines efficaces, les membres ne peuvent prendre part, efficacement, à des examens en tête à tête.

Sans ces conditions, ou ces facteurs, le système de stimulants-évaluation peut attirer et conserver des partisans, mais il ne peut les motiver à exceller. Selon Kilmann, le système de stimulants qui *n'est pas basé sur le rendement* (ancienneté, codes de la fonction publique) ne se traduira que par un rendement routinier, sans résultats exceptionnels. Il préconise une combinaison de stimulants intrinsèques et extrinsèques ainsi qu'une série de «jugements face au processus». Ce qui signifie permettre aux groupes de travail de discuter régulièrement de la façon dont chaque membre favorise une culture adaptive, expose ses hypothèses et lance ses défis aux autres, contribue à l'esprit d'équipe et permet le passage de l'information d'un secteur à l'autre. De plus, il faut avoir recours à des systèmes de stimulants différents et des techniques d'évaluation différentes pour des segments (sous-cultures) de l'organisation qui sont fondamentalement différents.

On peut avoir recours à une structure collatérale (de trente à cinquante représentants de tous les secteurs de l'organisation) pour la conception du/des système(s) de stimulants. Dans le chapitre huit, Kilmann décrit, en détail, les processus de conception, d'évaluation et de mise en place. L'exemple de Honeywell illustre bien sa propre croyance à l'effet que les systèmes de stimulants et d'évaluation, en tant que porteurs des valeurs organisationnelles, sont essentiels au renforcement et à l'appui du changement désiré. L'organisation mesure et récompense le genre de qualités de gestion qu'elle veut préconiser, afin de se doter d'une culture adaptive capable de gérer le changement. (Plusieurs des organisations les plus adaptives se sont

questionnées, et elles ont changé leurs systèmes de stimulants et d'évaluation en éprouvant leurs hypothèses à la lumière des changements que connaît présentement la fonction publique canadienne.)

4. Conditions exigées pour rendre les organisations adaptives

Il existe de nombreux textes «normatifs» sur la gestion du changement. Ces documents véhiculent des messages similaires à ceux qu'on retrouve dans les cas qui précèdent et ils servent de points de départ pour les gestionnaires désireux d'adapter leurs effectifs au changement.

Le texte de Peters (1987) est un excellent texte normatif sur la façon de gérer le changement et de rendre les organisations adaptives. Plusieurs de ses suggestions ne s'appliquent pas entièrement au secteur public. Les gestionnaires du secteur privé les trouveraient inestimables. Toutefois, sur deux points au moins, soit les contraintes financières et le service au client, nous disposons de renseignements clés, appuyés de brefs cas provenant du secteur du gouvernement municipal. Peters prétend, toutefois, que le langage est le même dans les meilleurs organismes publics. Par exemple, on identifie le client et on en fait le point central de toutes les affaires. Il cite, à titre d'exemples, l'American Internal Revenue Service et l'Air Force Tactical Air Command. «La participation des employés de premier niveau et les programmes d'amélioration en vue d'obtenir des services qui réagissent bien sont la préoccupation primordiale des grands patrons du secteur public» (p. 38).

Il est difficile de résumer, en quelques paragraphes, les quarante-cinq (45) conditions exigées pour une innovation et une adaptation organisationnelle. Le texte de Peters a, sans aucun doute, influencé le courant de pensée actuel dans ces domaines. Les gestionnaires auraient avantage à revoir attentivement ces conditions sine qua non, pour ensuite les adapter à leur propre environnement. Dans beaucoup de cas, les pressions exercées pour obtenir des changements dans les compagnies sont similaires. Certaines des organisations présentées dans la section B ont dû y faire face, et les conseils de Peters ont contribué indirectement à leur adaptabilité.

Peters parle d'une organisation «réceptive» («poreuse»), qui dispose d'un portefeuille, sans cesse changeant, de produits et de services hautement différenciés et auxquels on ajoute des valeurs élevées. Les principaux thèmes sont : davantage de nouvelles choses, la tolérance de l'échec et la flexibilité en conférant des pouvoirs aux gens. Une hiérarchie minimale et des stimulants basés sur de nouveaux paramètres de rendement (qualité, bonne réaction) sont d'autres thèmes caractérisant des organisations qui réagissent rapidement. On retrouve dans ce texte des points inspirants, dont la création d'une vision de ce que l'on attend, le remplacement des contrôles traditionnels et l'incitation des gens à aimer le changement autant qu'ils avaient l'habitude de le haïr dans le passé. Ce document offre de nombreux exemples et des études de cas pratiques; par exemple, l'essai pilote de nouveaux programmes lorsque les ressources sont trop rares pour le programme complet. Le «soufflet créateur» est une autre stratégie. Dans le secteur public, par exemple, on peut mettre sur pied des campagnes de cueillette d'informations en vue de découvrir quelles sont les innovations fructueuses dans les organisations homologues; ce genre de constitution de réseaux peut s'effectuer de façon officielle, par des conférences, etc.

La constitution de réseaux dans les organisations, en remplacement de la hiérarchie traditionnelle, est l'un des nombreux concepts que Davis (1987) propose. Les pouvoirs technologiques en sont un autre. Il traite également des nouvelles orientations que doit prendre

le service aux clients. Le point de vue de Davis, selon lequel les employés qui ne considèrent pas les autres employés comme étant leurs clients, perdent de vue l'entreprise en faveur de l'organisation, est des plus pertinents pour une organisation publique. La déréglementation effectuée par le gouvernement a entraîné la perte de la certitude de la culture chez AT&T; on s'est donc retrouvé avec une orientation à risques. Selon Davis, la bureaucratie survient lorsqu'une entreprise consacre moins des deux tiers de son énergie à ses affaires proprement dites, et plus d'un tiers de son énergie à son organisation.

Lorsqu'il donne une série de raisons qui entravent l'innovation dans les institutions du secteur public, Drucker (1985) conclut que la majorité des innovations proviennent de nouvelles entreprises, plutôt que des organisations existantes. Il admet, toutefois, que la possibilité d'innover existe et il cite quelques exemples (aucun ne provient cependant du secteur gouvernemental). Selon Drucker, une institution adaptive du secteur public a besoin d'une définition plus claire de sa mission, d'une focalisation sur les objectifs au lieu des programmes et des projets, et d'un énoncé réaliste des buts, afin de pouvoir, éventuellement, donner des réalisations qu'il est possible d'atteindre. Il insiste sur le fait que de telles institutions doivent percevoir le changement comme étant une chance au lieu d'une menace. Tout en reconnaissant que la majeure partie des activités, dans de telles institutions, ne disparaîtront ni ne seront transformées, il conclut que ces activités doivent être productrices, en partie grâce à une innovation, sinon elles perdront leur bien-fondé.

Dans un bref segment du premier volume de son ouvrage en deux parties, Golembiewski (1979) résume, de façon concise, le besoin qu'ont les institutions bureaucratiques d'aujourd'hui de gérer le changement. Ils décrit les systèmes «coercition-compromis», les compare aux systèmes «collaboration-consensus» et souligne la différence entre une organisation en santé et une qui ne l'est pas. Selon lui, les organisations publiques doivent passer des décisions programmées aux décisions novatrices, d'une orientation ministérielle à une orientation vers le système, de solutions basées sur le pouvoir à des solutions basées sur les tâches (p. 96 à p. 105).

Quant à Baetz (1985), elle traite de façon élaborée des solutions basées sur les tâches. Elle nous fournit un bon exemple de la manière de gérer l'impact du changement technologique. Parmi les facteurs qui rendent ce travail plus facile, elle mentionne : l'appui des intervenants clés du patronage, la révision des politiques quant aux ressources humaines, la flexibilité au niveau de la conception des postes et les communications opportunes. Les organisations qui ne se concentrent que sur les résultats à court terme ou qui préconisent une orientation de statu quo auront particulièrement de la difficulté à composer avec une productivité réduite, situation très courante après l'introduction de nouveaux systèmes. Baetz conseille aux organisations de choisir, parmi leur personnel, les personnes plus adaptives et qui ont des idées innovatrices, et de s'en servir comme moteurs des changements technologiques. Elle soutient que les systèmes intégrés, dans les bureaux, favorisent parfois l'innovation et la créativité et s'adressent, avec à-propos, aux dimensions culturelles nécessaires pour mettre en place une technologie efficace. Parmi les facteurs qui rendent la tâche possible, on retrouve l'établissement d'un climat de confiance, la participation entière du personnel (afin d'éviter la pseudo-participation), le partage de l'information, le partage des buts et des critères bien nets en ce qui a trait à la prospérité. Elle décrit également les systèmes de stimulants, les programmes d'éducation et la nécessité, à l'occasion, d'un counselling individuel. En résumé, plusieurs des attributs des organisations adaptives jouent un rôle clé dans la gestion efficace de l'impact d'une nouvelle technologie des systèmes d'information.

Deux volumes écrits par Gerard Egan (1989) traitent de façon détaillée d'une variété de techniques pour rendre les organisations plus adaptives. Il s'intéresse à plusieurs des questions (par ex. les employés efficaces et non efficaces) en comparant les points de vue du pragmatisme et des principes d'excellence. Le premier volume indique des façons d'intégrer l'excellence au système organisationnel; le deuxième, des façons de gérer le changement institutionnel. Plusieurs anecdotes et études de cas servent d'exemples aux stratégies décrites. À titre d'exemple où l'on accomplit davantage avec moins de ressources, il cite un gouvernement municipal. Après qu'il ait connu une réduction de personnel de dix pour cent, on s'attendait à ce que ce gouvernement municipal puisse offrir aux milliers de personnes handicapées le même niveau de service. Cette crise a été perçue comme un défi qui offrait la chance d'automatiser plusieurs fonctions. On a donc mis en place la fonction de gestion des cas. On a réduit de manière significative l'utilisation des formulaires, l'entrée des documents et le traitement en double. Le système intégré de gestion s'est éventuellement mérité une récompense. Egan organise son texte en trois segments de conseils normatifs : l'identification du scénario actuel, le scénario désiré et la mise au point de stratégies pour y arriver. C'est un guide de planification très utile pour toute organisation qui recherche des techniques pour gérer le changement de façon générale.

5. *Contraintes du secteur public face à l'adaptation*

Les travaux «normatifs» qui précèdent ne tiennent compte qu'indirectement des contraintes d'une organisation du secteur public. On a fait allusion à ces contraintes, et on donne des avertissements. Plumptre (1988) décrit de façon éloquente la plupart des problèmes auxquels doit faire face la fonction publique canadienne. Il donne, à l'occasion, des recommandations et des conseils généraux et suppose la nécessité d'apporter beaucoup de changements si l'on veut rendre la fonction publique plus efficace. Il insiste davantage sur les dynamiques, les problèmes et les contraintes au changement qui existent déjà que sur des solutions spécifiques ou des exemples de la manière dont s'y sont pris des institutions similaires à la fonction publique pour résoudre des problèmes comparables. Ce document tire des conclusions semblables à d'autres documents sur le fonctionnement des bureaucraties, tels ceux de Meyer (1979) et de Merritt (1985).

Plumptre traite, en détail, des difficultés que comporte la gestion du changement et met en garde contre toute tentative systématique d'avoir recours aux stratégies utilisées dans les entreprises privées. Il établit un contraste entre les entreprises privées et le gouvernement dans un style plus contemporain que l'analyse de Golembiewski (1979), mais toutefois semblable. Il traite, en détail, des aspects du gouvernement qui rendent difficile, sinon impossible, l'obtention des sortes d'activités adaptives que l'on retrouve dans plusieurs entreprises. Plusieurs de ces activités représentent les valeurs principales, le *modus operandi*, ou encore la «vérité sacrée» du système actuel. Par exemple, alors que plusieurs des entreprises privées prospères insistent sur une action rapide et décisive, les gestionnaires de la fonction publique sont relativement plus analytiques. C'est pourquoi, par exemple, les discussions en comités insistent davantage sur ce qui est susceptible de mal fonctionner que sur la façon dont les gestionnaires doivent s'y prendre pour qu'une idée porte fruit. Alors que la composante personnel appuie les gestionnaires supérieurs dans les organisations adaptives, cette composante constitue souvent un obstacle et est souvent trop directive dans la fonction publique.

Lorsqu'on s'intéresse aux facteurs qui permettent l'adaptation de l'effectif, il faut tenir compte du contexte contraignant de ces valeurs de statu quo englobantes et des limites intrinsèques du système. Voici une liste partielle des facteurs qui entravent le changement et l'adaptation (Plumptre 1988) :

- la nécessité de nombreuses consultations dans le processus de prise de décision, ce qui atténue l'initiative et gêne l'innovation;
- la nécessité de devoir faire (trop) attention aux détails;
- la nécessité de l'objectivité et de la neutralité face aux politiques, ce qui empêche l'engagement passionné envers un programme que l'on retrouve souvent dans les organisations adaptives et prospères du secteur privé;
- la multiplicité comparative des buts;
- la demande, par plusieurs groupes d'intérêts, de solutions rapides à des questions très complexes; la scrutation du public constitue une source de pression additionnelle;
- l'obligation de rendre compte à divers niveaux et la responsabilité collective qui ne permet que très rarement aux personnes d'être félicitées pour l'obtention de résultats exceptionnels.

Les conditions décrites dans ce document et dans d'autres permettent de comprendre facilement comment les sociétés non publiques ont, dans plusieurs cas, été capables de gérer le changement et de surmonter divers obstacles s'opposant à l'efficacité. Les buts des entreprises privées sont souvent plus simples et leurs organigrammes sont moins encombrés. Il ne faut toutefois pas en conclure que les institutions et les conventions gouvernementales sont intouchables et inchangeables. La solution est donc de séparer les aspects qui peuvent et devraient être changés des aspects qu'on ne peut ou ne devrait pas changer.

6. Contraintes surmontables—des exemples

Bien que beaucoup de gestionnaires du secteur public ne semblent pas beaucoup s'identifier à leur rôle de bâtisseurs d'institutions et qu'on n'ait jamais attaché beaucoup d'importance au leadership ou à la gestion des personnes, ce sont là certaines des dimensions les plus importantes des organisations adaptives décrites dans la section A. Il faut procéder à une transformation des valeurs, et au lieu d'insister sur le bien-être des politiques publiques, insister sur le bien-être de l'institution et des personnes qui la composent. On atteindra ainsi le sens de la fierté et de l'identité que l'on retrouve tellement plus fréquemment dans les organisations adaptives du secteur privé. Par exemple, bien que l'anonymat soit souvent exigé dans les organisations publiques, on ne devrait pas s'empêcher de louanger le travail d'une personne ou d'une équipe efficace au sein d'un ministère. Les personnes adaptives et qui connaissent le succès veulent avoir un impact sur le processus gouvernemental; pour les attirer et les retenir, il faut valoriser ces aspects, en reconnaissant et encourageant le bon rendement.

L'adaptation de l'effectif au changement est rendue possible par l'enrichissement du travail, par exemple encourager l'innovation en enlevant le plus de contrôle possible pour les employés compétents. Le personnel qui a affaire au public, particulièrement, doit être capable

de prendre les moyens lui permettant d'en arriver à une solution créatrice pour servir le client le mieux possible.

La reconnaissance de la contribution de l'employé est très importante pour les personnes créatives, en particuliers, et pour celles qui ont un rendement efficace, en général. À Consommation et Corporations Canada, par exemple, le nom des auteurs apparaît sur les documents qu'ils présentent; au Nouveau-Brunswick, le conseil de retraite (Superannuation Board) a affiché des lettres adressées au personnel par des personnes satisfaites; à Environnement Canada, un haut fonctionnaire a donné, verbalement, le nom de certaines personnes et parlé de leurs contributions lors du Symposium de l'APEX (Association professionnelle des cadres de la Fonction publique du Canada). Donner foi à une innovation clé de la part d'un employé, c'est une façon de reconnaître ce qui a été accompli. Par exemple, lorsqu'il a reçu de Genève une demande pour en savoir davantage sur une innovation particulière, l'un des conférenciers au Symposium de l'APEX a refusé de s'y rendre personnellement; il y a délégué, au lieu, la personne responsable de cette innovation.

À Consommation et Corporations Canada, on facilite l'adaptation du personnel en favorisant un climat propice à davantage d'innovations. Le plan en dix (10) points décrit par Ian Clark (1989-1990) comprend :

1. l'accord d'une plus grande priorité à l'innovation;
2. la communication de la vision de l'organisation;
3. l'acquisition d'une tolérance pour les échecs;
4. la délégation de l'autorité et des ressources;
5. la promotion d'un sens de participation;
6. l'allocation de temps pour l'innovation;
7. l'accord d'une seconde chance aux idées innovatrices;
8. l'abandon de l'hésitation à copier les meilleures méthodes utilisées ailleurs;
9. le renforcement du processus innovateur.

Clark donne également plusieurs longues listes d'activités qui empêchent l'innovation, y compris du matériel de *The Change Masters* (Kanter, 1983). Il est très important que les organisations tiennent compte de tous ces facteurs «handicapants» et il faut déterminer jusqu'à quel point chacun d'eux existe. C'est l'une des premières étapes cruciales lorsqu'on veut introduire un changement—déterminer les résistants potentiels (personnes) et les inhibiteurs potentiels (systèmes et méthodes). Les trois listes qu'on retrouve dans l'article de Clark sont élaborées et très utiles à cet égard. Parmi les façons de réprimer l'innovation et de frustrer la créativité, on retrouve des attitudes telles que :

- exprimer la critique clairement, mais retenir la louange;
- prendre des décisions secrètes sur une réorganisation, et les lancer soudainement aux autres au moment où ils s'y attendent le moins;
- s'en tenir au protocole;

- trouver des excuses pour ne pas agir, par exemple, un manque d'argent ou de main-d'oeuvre, trop de projets, une mauvaise synchronisation, la nécessité d'étudier davantage la question, etc.

Permettre les erreurs et encourager le risque sont des thèmes clés dans beaucoup de documents traitant des organisations adaptives et prospères. Ce thème a été renforcé verbalement lors du Symposium (Cohen, Veilleux) lorsqu'on a réagi à la découverte du fait que seulement cinq pour cent des gestionnaires du secteur public avaient l'impression que la prise de risques était récompensée. Les gestionnaires qui ne permettent pas d'erreurs font la preuve de leur incompétence. Cohen (1989) a fait remarquer qu'une fonction publique où mérite est synonyme de conformité ne sera pas suffisamment bonne à l'avenir. Selon Veilleux (1989), nous ne pouvons nous permettre une culture «exempte d'erreurs» dans la fonction publique. Nous ne pouvons plus nous permettre un environnement exempt de controverses (p. 15).

Les questions qui précèdent méritent d'être débattues en profondeur avec des représentants provenant d'autres institutions non gouvernementales. Selon Kanter, la formation de coalitions est un élément clé de la gestion du changement, et les personnes adaptives («les maîtres du changement») cherchent habituellement à obtenir des points de vue qui diffèrent des leurs. Le dialogue sur ces questions est donc enrichi lorsque les personnes qui prennent des décisions, dans les hautes sphères de la fonction publique, regroupent et comparent leurs notes.

Le dernier Symposium de l'APEX («Renaissance 90») n'est que l'un des exemples à l'appui, avec ses ateliers «Saisir le changement», «Le pouvoir de la culture de l'entreprise—Exemple IBM», et «L'association secteur privé-secteur public». Le dialogue doit donc aller *au-delà* 1) de l'énoncé des problèmes, 2) des énoncés de ce qui devrait être fait, de manière générale, 3) de ce qui a été vu ou de ce qu'on accomplit avec succès, et 4) de techniques spécifiques et pratiques (telles que celles décrites dans la présente section) si on veut permettre l'adaptation du personnel.

«La meilleure façon de prévoir l'avenir, c'est de l'inventer.»

–Alan Kay, Apple Computer.

III.

Organisations et personnes adaptives : résumé des qualités

Les entreprises reconnues comme prospères, les entreprises innovatrices (ou du moins qui évoluent graduellement dans cette direction) ont à des degrés divers réussi à effectuer des changements dans des circonstances particulières. Dans certains cas, les besoins d'adaptation sont nés d'exigences bien différentes de celles que l'on trouve dans la fonction publique. Dans d'autres cas par contre, le parallèle est plus visible (par ex. les questions de restrictions budgétaires et de possibilité de carrière). Dans tous les cas cependant, ces entreprises adaptives font preuve de plusieurs qualités fondamentales. Voici un résumé de ces qualités, selon les citations que l'on trouve dans la section A :

1. Ces entreprises encouragent le risque et l'innovation; il n'y a pas de supervision. Les gens font appel à leur esprit créatif pour résoudre les problèmes, sans craindre de faire des erreurs (éviter les erreurs).
2. On reconnaît le bon rendement, au niveau personnel et de l'organisation. On souligne les réussites en équipe et on évalue le rendement individuellement. On récompense les membres pour leurs bonnes idées, lesquelles sont évaluées selon leurs mérites et non selon le poste du membre et son ancienneté.
3. Les récompenses sont justes; des systèmes de primes à l'initiative sont en place.
4. Ces entreprises offrent un travail intéressant, ainsi que la possibilité de changement dans le travail et de mutations latérales.
5. On ne garde pas longtemps les employés dans les postes clés. On change fréquemment les affectations.
6. On a établi un système de valeur commun, avec des différences régionales.
7. L'entreprise planifie bien et est flexible. Elle est indépendante et a des buts et une mission bien clairs.
8. On pense, on planifie et on agit dans un même ordre d'idées.
9. Il y a de bons modèles de rôles à l'intérieur de l'organisation; les chefs voient de l'avant.
10. Chaque employé est considéré comme une source d'idées.
11. Ces entreprises peuvent compter sur des gens adaptifs, par exemple des esprits créateurs, innovateurs, des "intrapreneurs", des spécialistes du changement.

12. Ces entreprises sont adaptives, ayant des critères spéciaux en tête, par exemple la versatilité.

13. On gère les changements; l'entreprise n'est pas menacée par un environnement incertain et ne tente généralement pas de stabiliser la situation et de rendre les choses prévisibles.

14. On a un préjugé favorable pour l'action.

15. Les entreprises adaptives sont «concrètes»; elles rendent les choses visibles et faciles à discuter.

16. On insiste sur la liberté; on ne se perd pas dans un labyrinthe de règles et les employés sentent qu'ils ont un certain contrôle.

17. L'entreprise réagit vite au besoin, mais elle est en général plutôt proactive.

18. Les gens sont occupés—ils reconnaissent l'urgence de la situation.

19. L'entreprise peut accepter la critique. Elle ne défend pas ses actes passés.

20. Les «cheminements de carrière» soulignent les défis plutôt que les promotions et les augmentations.

21. Les entreprises adaptives explorent différentes perspectives; elles étudient plusieurs possibilités au moment de planifier ou de prévoir des changements. Les dirigeants écoutent les subordonnés à tous les niveaux.

22. On sent un climat d'entraide, de collaboration générale, et les divergences d'opinions sont les bienvenues. L'esprit d'équipe est primordial.

23. L'orientation vers le client est une autre caractéristique importante. Bien faire les choses est moins important que faire les bonnes choses.

24. On dispose souvent des ressources nécessaires; elles ne sont pas affectées selon les pouvoirs ou les niveaux d'autorité.

25. Il y a des mécanismes intégrés de feedback (par ex. des sondages annuels) à tous les niveaux.

On a examiné les caractéristiques des gens adaptatifs sous différents angles. Parmi celles que l'on retrouve le plus souvent, notons :

1. la persévérance
2. la curiosité
3. l'énergie
4. la motivation personnelle
5. l'engagement—orientation
6. l'indépendance d'esprit (non dogmatique)
7. la préférence pour la nouveauté
8. le sens de l'humour
9. l'originalité (peu d'influence des traditions)

10. le goût du risque
11. l'expérience variée
12. l'ouverture d'esprit (éviter l'étroitesse)
13. le recours à des techniques d'écoute active
14. l'aptitude à s'intégrer et à faciliter les choses
15. la motivation par la fierté
16. l'aptitude à reconnaître les réalisations des autres et à conférer des pouvoirs
17. l'aptitude à croire en soi
18. l'apprentissage constant
19. le travail d'équipe
20. la bonne réputation
21. l'importance des contacts au sein de l'entreprise est minimisée
22. l'esprit proactif
23. l'aptitude à saisir la chance
24. l'aptitude à contrôler l'ambiguïté.

Bibliographie

ACKERMAN, Linda S. «The Transformational Manager: Facilitating the Flow State», dans *Transforming Work*, John D. Adams, éditeur, Virginie, Miles River Press, 1983.

ACKERMAN, Linda S. «Themes for Managing Change», *Proceedings of a Conference on Managing Change*, Toronto, 1986. (inédit)

AMABILE, Theresa M. «A Model of Creativity and Innovation In Organizations», dans *Research in Organizational Behaviour*, Staw, Barry et Cummings, L.L., éditeurs, vol. 10, Greenwich, Conn., JAI Press, 1988.

APPROVISIONNEMENT ET SERVICES CANADA. *Rapport du Vérificateur général du Canada*, Approvisionnement et Services, Ottawa, 1988.

BAETZ, Mary L. *Planning for People in the Electronic Office*, Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1985.

BECKHARD, Richard et HARRIS, Reuben. *Organizational Transitions: Managing Complex Change*, 2e édition, Don Mills, Ont., Addison-Wesley, 1987.

CATLEY-CARLSON, M. «Innovation-CIDA's Experiences», *Symposium APEX 1989: Innovation*, Ottawa, 1989. (inédit)

CLARK, Ian D. «Encouraging Innovation in a Government Department», *Optimum*, vol. 20, nº 2, 1989/90a, pp. 60-73.

CLARK, Ian D. «Rewards and Recognition as Motivators in the Public Service», *Symposium APEX 1989: Innovation*, Ottawa, 1989b. (inédit)

COHEN, Dian. «Innovation—the Context», *Symposium APEX 1989: Innovation*, Ottawa, 1989. (inédit)

CONNOR, Daryl R. *The Culture Audit Workbook: Corporate Culture and its Impact on Organizational Change*, Atlanta, Géorgie, O.D. Resources, 1985.

CORCORAN, Tom. «"P" pour Pouvoir», *Dialogue*, vol. 13, nº 5, 1989, pp. 20-23.

DAVIS, Stanley M. *Future Perfect*, Don Mills, Ontario, Addison-Wesley, 1987.

DELBECQ, A.L. et MILLS, P.K. «Managerial Practices that Enhance Motivation», *Organizational Dynamics*, vol. 14, 1985, pp. 24-34.

DRUCKER, Peter. *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*, New York, N.Y., Harper and Row, 1985.

EGAN, Gerard. *Change Agent Skills in Helping and Human Service Organizations*, Monterey, Californie, Brooks Cole, 1985.

EGAN, Gerard. *Change Agent Skills. Volume A. Assessing and Designing Excellence. Volume B. Managing Innovation and Change*, Monterey, Californie, Brooks Cole, 1989.

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA. *Portrait du gestionnaire*, Emploi et Immigration, Ottawa, 1989.

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA. *Indicateur de développement en gestion*, Emploi et Immigration, Ottawa, 1989.

FRANCIS, David et WOODCOCK, M. *Unblocking Organizational Values*, Glenview, Illinois, Scott, Foresman and Co., 1990.

GOLEMBIEWSKI, Robert T. «Some Common Goals in Organizations: Toward the Nonbureaucratic Enterprise», dans *Approaches to Planned Change Part 1*, New York, Marcel Dekker Inc., 1979.

GOODMAN, Paul S., PENNINGS, Johannes M. et associés. *New Perspectives on Organizational Effectiveness*, San Francisco, Jossey-Bass, 1977.

HANNA, David P. *Designing Organizations for High Performance*, Don Mills, Ontario, Addison-Wesley, 1989.

HEDBERG, B.L.T., NYSTROM, P.C. et STARBUCK, W.H. «Designing Organizations to Match Tomorrow», dans *Prescriptive Models of Organizations*, Amsterdam, TIMS Studies in Management Sciences, North Holland Publishing, 1977.

HUMAN SYNERGISTICS. *Organizational Culture Inventory. Level V. Leader's Manual*, Ingersoll, Ontario, Human Synergistics, 1987.

INNES, Eva, PERRY, R. et LYON, J. *The 100 Best Companies to Work for In Canada*, Toronto, Collins, 1986.

KANTER, Rosabeth Moss. *When Giants Learn to Dance*, New York, N.Y., Simon and Schuster, 1989a.

KANTER, Rosabeth Moss. «The New Managerial Work», *Harvard Business Review*, novembre-décembre 1989b, pp. 173-192.

KANTER, Rosabeth Moss. «When a Thousand Flowers Bloom: Structural, Social and Collective Conditions for Innovation in Organizations», *Research in Organizational Behaviour*, vol. 10, Greenwich, Connecticut, JAI Press, 1988.

KANTER, Rosabeth Moss. «Strength Through Innovation: Playing to Win The New Game», exposé présenté à Toronto lors d'une conférence portant sur la gestion du changement, Toronto, 1986.

KILMANN, Ralph H. *Beyond the Quick Fix: Managing Five Tracks to Organizational Success*, San Francisco, Jossey-Bass, 1984.

KIMBERLY, J.R. et MILES, R.H., éditeurs. *The Organizational Life Cycle. Issues in the Creation, Transformation and Decline of Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1980.

LODAHL, Thomas M. et MITCHELL, Stephen M. «Drift in the Development of Innovative Organizations», dans *The Organizational Life Cycle. Issues in the Creation, Transformation and Decline of Organizations*, Kimberly, J.R. et Miles, R.H., éditeurs, San Francisco, Jossey-Bass, 1980.

MERRITT, R.L. et MERRITT, A.J. *Innovation in the Public Sector*, Beverly Hills, Californie, Sage Publications, 1985.

MEYER, M.W. *Change in Public Bureaucracies*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1979.

PETERS, Tom. *Thriving on Chaos*, New York, N.Y., Alfred A. Knopf, 1987.

PETERS, Tom et WATERMAN, Robert H. *In Search of Excellence*, New York, N.Y., Warner Books, 1982.

PINCHOT, Gifford. *Intrapreneuring*, New York, N.Y., Harper and Row, 1986.

PLUMPTRE, Tim. *Beyond the Bottom Line*, Halifax, N.-É., Institut de recherches politiques, 1988.

RAWSON, Bruce. «Experiment with Innovation-View From the Top», *Symposium APEX 1989 : Innovation*, Ottawa, 1989. (inédit)

STARBUCK, W.H. et DUTTON, J.M. «Designing Adaptive Organizations», *Journal of Business Policy*, vol. 3 (été), 1973, pp. 21-28.

STEINER, Gary. *The Creative Organization*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press, 1965.

TESSIER, Paul et GOYER, Jacques. «Gérer le changement», *Dialogue*, vol. 14, nº 1, 1990, pp. 44-45.

VEILLEUX, Gérard. «Notes for an Address to the APEX Symposium», exposé présenté lors du *Symposium APEX 1989 : Innovation*, Ottawa, 1989. (inédit)

VOLCKER, Paul. *Leadership for America: Rebuilding the Public Service. The Report of the National Commission on the Public Service*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1989.

WALTON, Richard. «Establishing and Maintaining High Commitment Work Systems», dans *The Organizational Life Cycle. Issues in the Creation, Transformation and Decline of Organizations*, Kimberly, J.R. et Miles, R.H., éditeurs, San Francisco, Jossey-Bass, 1980.

WEISBORD, Marvin. *Productive Workforces*, San Francisco, Jossey-Bass, 1989.

WHETTEN, David. «Sources, Responses and Effects of Organizational Decline», dans *The Organizational Life Cycle. Issues in the Creation, Transformation and Decline of Organizations*, Kimberly, J.R. et Miles, R.H., éditeurs, San Francisco, Jossey-Bass, 1980.

WHITE, Peter. «Poser les bonnes questions», *Dialogue*, vol. 13, nº 5, pp. 14-15.

Annexe A

Caractéristiques des organisations performantes

Approche axée sur les employés

La principale caractéristique d'une organisation performante réside dans le fait qu'elle accorde beaucoup d'importance à ses employés. En effet, elle leur pose des défis, les soutient et assure leur perfectionnement. Elle leur confère également des pouvoirs d'agir et les encourage à exercer leur jugement. Une telle organisation adopte une attitude «bienveillante» selon laquelle le rendement à long terme est le fruit du travail d'employés qui se sentent concernés plutôt que de systèmes qui permettent l'exercice de contrôles. Les employés de ces organisations ne se soucient guère des risques d'échec mais ils se sentent prêts à relever à peu près n'importe quel défi.

L'organisation qui confère des pouvoirs à ses employés. Une organisation performante assure le perfectionnement de ses employés et n'hésite pas à leur conférer certains pouvoirs. C'est ainsi qu'elle atteint et conserve un rendement élevé. Elle pose des défis à ses employés et les incite à se perfectionner en leur accordant des pouvoirs, des responsabilités et une certaine autonomie. Les employés peuvent donc agir, prendre des décisions et représenter leur employeur, en se fiant à leurs propres ressources. L'une des personnes interrogées nous a indiqué que, dans une organisation performante, les employés investissent beaucoup dans leur travail.

L'organisation prévenante. Les valeurs, attitudes et politiques de l'organisation sont fondées sur le souci global des employés, des clients, de l'ensemble de l'organisation et des «propriétaires». Ces valeurs se fondent sur la conviction suivante : le haut rendement obtenu à long terme résulte de l'engagement des employés plutôt que de la mise en place de systèmes qui permettent d'exercer un contrôle.

L'organisation à succès. L'organisation essaie de faire en sorte que ses opérations soient couronnées de succès. Elle fixe des objectifs facilement réalisables au début, puis des objectifs toujours de plus en plus difficiles à atteindre, quoique réalisables. Le succès initial donne le goût du succès à tel point que, petit à petit, l'échec devient inacceptable et le succès fait partie intégrante de l'organisation. En règle générale, les employés de ces organisations connaissent bien les risques d'échec. Cependant, ils ne s'en préoccupent pas et s'estiment capables de relever à peu près n'importe quel défi.

Le leadership stimulant

Dans une organisation performante, le leadership n'a rien du pouvoir autoritaire ou coercitif. Au contraire, il demande, si possible, la participation des employés. En effet, les dirigeants ont une vision de l'organisation modèle dont ils définissent les buts. Ayant présenté ces buts aux employés, ils encouragent leur participation. Ils voient l'organisation évoluer de plus en plus vers le modèle proposé, et demandent à leurs employés de prendre les mesures qui s'imposent pour atteindre ce but. Par ailleurs, la communication ne pose aucun problème, tant sur le plan interne qu'externe. Les employés n'hésitent pas à consulter leurs collègues, peu importe leur niveau. Bien qu'il existe des niveaux officiels à des fins administratives, aucune restriction n'est imposée en ce qui concerne la collaboration en vue de l'atteinte d'objectifs organisationnels.

L'organisation au leadership stimulant. Au lieu de diriger d'une façon autoritaire ou coercitive, ce style de leadership cherche à guider en étant créatif, en décelant les tendances, en déterminant le mandat et les objectifs, ainsi qu'en assurant le dévouement pour l'atteinte des objectifs.

L'organisation en devenir. Dans ce cas, les dirigeants ont une vision de l'organisation idéale. Une fois définie, celle-ci devient un but à atteindre, et ils s'efforcent constamment d'y parvenir. Ils voient l'organisation comme se rapprochant de plus en plus du modèle proposé, comme en devenir.

L'organisation qui sait communiquer. Une des principales fonctions des dirigeants consiste à communiquer plutôt qu'à commander. Les dirigeants favorisent la communication : ils écoutent, observent, élaborent des politiques et objectifs et dispensent des encouragements, des conseils et des récompenses. Les employés, quel que soit leur rang, n'hésitent pas à communiquer avec leurs collègues de tous les niveaux. Bien que ces niveaux existent pour des fins administratives, ils ne posent aucun problème en ce qui a trait à la consultation et à la collaboration pour atteindre les objectifs organisationnels.

Les styles de travail innovateurs

Dans une organisation performante, les employés sont pleinement conscients de leur rendement, du milieu ambiant et des possibilités qui leur sont offertes. Ils apprennent par expérience. Ils ont un esprit souple et innovateur et s'efforcent de résoudre les problèmes de façon créative. Ils ont des mécanismes de contrôle, de rétroaction et de suivi bien rôdés, mais en guise d'outils seulement. En fait, une organisation performante compte sur ses propres moyens, exerce son propre contrôle, elle n'est pas à la merci d'une autorité externe.

L'organisation et l'apprentissage. L'organisation s'efforce de reconnaître les occasions propices et de résoudre les problèmes. Elle est innovatrice et souple, et essaie de trouver une solution originale aux problèmes.

L'organisation qui mise sur l'intelligence. Les employés de l'organisme, cela va de soi, examinent les situations, puis se consultent et s'entraident. Ils comprennent bien le mandat et le but de l'organisation. Ils savent ce qu'ils ont à faire et à mesurer. Ils mettent au point des systèmes de contrôle et de rétroaction utiles. En fait, l'organisation s'auto-contrôle plutôt que de dépendre d'une autorité de l'extérieur.

L'importance accordée aux clients

Une organisation performante s'intéresse de près à la satisfaction de ses clients. Il lui importe plus de servir le client que de s'occuper de bureaucratie. Elle aligne ses valeurs et objectifs sur ceux des organismes centraux et politiques dont elle relève, dans le but d'atteindre un rendement élevé et de grandes réalisations.

L'organisation appuyée par ses propriétaires. Les objectifs de l'organisation sont en harmonie avec ceux du gouvernement, des organismes centraux et des ministères qui, tous, appuient et renforcent le mandat global. Les valeurs, objectifs et ressources tendent tous vers un haut rendement.

Approche fortement axée sur les clients. Plutôt que de se soucier de la hiérarchie et de l'autorité régissant cette hiérarchie, les employés des organisations performantes se préoccupent des besoins et préférences des clients. Les employés sont heureux de servir les clients plutôt que de respecter servilement un régime bureaucratique. Les interactions sont importantes au sein de l'organisation, mais elles le sont encore davantage entre l'organisation et ses clients.

L'organisation qui sait concrétiser ses objectifs. Les membres de l'organisation performante sont capables de dialoguer en termes concrets à propos de choses aussi intangibles que le mandat et les valeurs. Ils sont également capables de parler de résultats abstraits de façon à ce que ceux-ci deviennent visibles et facilement discutables. Ainsi, par exemple, l'absence de paiements hypothécaires en souffrance sur une longue période de temps serait une question abordée uniquement dans la paperasserie. L'organisation performante trouve des moyens de rendre ces réalisations visibles en les soulignant par le biais de plaques et récompenses diverses. En conséquence, les employés peuvent mieux s'identifier aux réalisations et sont encouragés à se dépasser.

(Source : Canada, 1988. *Rapport du Vérificateur général*, Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, sections 4.73-4.88.)

Annexe B

Entreprises bureaucratiques et organisations post-entrepreneuriales

Entreprise bureaucratique	Organisation post-entrepreneuriale
Axé sur le poste (l'autorité est tirée du statut et du rang)	Axé sur la personne (l'autorité est tirée des connaissances et des relations)
Axé sur la répétition (efficacité)	Axé sur la création (recherche de l'innovation)
Axé sur les règles (récompense le respect des règles)	Axé sur les résultats (récompense les résultats)
Rémunération selon le statut (salaire basé sur le poste)	Rémunération selon la contribution (valeur ajoutée par la personne ou l'équipe)
Structures soignées (restreint le flot de renseignements)	Liens de communication portés au maximum (expansion de l'information)
Mandats et territoires précis	Liens entre les territoires
Recherche de la propriété, du contrôle	Recherche de l'influence de l'expérience

(Source : Adapté de Kanter, Rosabeth Moss. *When Giants Learn to Dance*, New York, N.Y., Simon and Schuster, 1989a, pp. 353 et 354.)

Annexe C

Aptitudes institutionnelles et techniques

Aptitudes institutionnelles	Idées	Aptitudes techniques
Création, élaboration d'idéologie	Établissement d'idéaux	Énoncé des buts de l'organisme
Recours aux réseaux personnels; sélection basée sur les valeurs et les idéaux	Recrutement	Recherche large; recours à des critères universels
Contacts personnalisés avec les fondateurs; partage de rites et de symboles	Socialisation	Règles et procédures apprises de collègues
Charisme; images mythiques	Commandement	Résolution des problèmes et établissement de consensus
Idéaux souverains; structure provisoire	Formalisation	Établissement précoce de la routine; réduction de l'incertitude

(Source : Lodahl, T.M. et Mitchell, S.M. «Drift in the Development of Innovative Organizations», dans *The Organizational Life Cycle. Issues in the Creation, Transformation and Decline of Organizations*, Kimberly J.R. et Miles, R.H. and Associates, éditeurs, San Francisco, Jossey-Bass, 1980, p. 204.)

Annexe D

Gestionnaires transformationnels

Gestion par la peur	Gestion solide	Gestion souple
Travaille à l'encontre du système	Travaille avec les structures du système en essayant de voir à ce qu'elles s'ajustent	Travaille avec le flux d'énergie dégagée par le système; recherche l'harmonie; modifie les structures pour libérer l'énergie
Mentalité compétitive destructive: gagner/perdre	Veut gagner si possible; la compétition raisonnable est utile	Gagner ou perdre lui importe peu; il faut faire le nécessaire
Axé sur soi-même	Restructuration des obstacles; adapte les chiffres et les structures	Disparition des obstacles; modifie les structures pour répondre à un besoin d'énergie
Esclave du temps; frénétique	Essaie de gérer le temps; toujours axé sur les crises	Respect les délais fixés et a recours à la synchronisation des événements
Se préoccupe de la rentabilité, des récompenses et de l'image	Se préoccupe des récompenses, respecte les influences extérieures; importance de l'image	Motivation interne; considère les récompenses comme des outils; l'image est une illusion
Contrôle excessif; retient les renseignements et bloque les autorités	Les contrôles s'appuient sur des systèmes officiels, des politiques et des règlements; partage les renseignements et délègue les responsabilités selon les besoins	Le flux d'énergie guide les comportements; les renseignements débloquent et indirectement contrôlent ou guident les événements; encourage les autres à prendre des responsabilités
Reconnaît pour la forme les résultats qui servent ses propres besoins	Axé sur les résultats; gestion par objectifs	Axé sur le traitement; les résultats ne sont que des réalités temporaires
Distrait, éparpillé, anxieux, confus, déprimé, malade	Attiré dans plusieurs directions; préoccupé; recherche des renseignements pour mieux comprendre; travaille quel que soit son état d'esprit	Objectifs bien précis; attentif sans être préoccupé; précision et prévoyance; actif, en bonne santé

Gestion par la peur	Gestion solide	Gestion souple
Ne connaît pas ses propres limites; est fermé aux commentaires sur le rendement	Accepte ses responsabilités sans connaître ses propres limites; cherche à plaire; accepte les commentaires donnés	Connaît bien ses limites et celles des autres; recherche les commentaires sur son rendement et celui des autres
Impressionné par les traditions	Respecte et conserve les traditions	Respecte l'objet de la tradition, et la modifie au besoin
Ne peut reconnaître la polarité, ne voit que dans un sens	Reconnaît la polarité; discute les réponses justes; résiste au changement	Permet l'émergence de la polarité, modifie au besoin; reconnaît le bien-fondé des deux éléments
Le travail a peu de signification; ignore le but de l'organisation	Les résultats, les chiffres et les profits sont ce qui compte; le but de l'organisation est considéré comme un chiffre	Ce qui importe est la réalisation des objectifs de l'organisme, sa viabilité, et la possibilité de contribuer à l'environnement social étendu ainsi qu'à la vie des gens. Les objectifs servent à relier les gens entre eux
Croit en la rareté des ressources et des récompenses, et doit lutter pour les obtenir	Les ressources et les récompenses sont comptées et doivent être distribuées de manière logique et normalisée	Croit en l'abondance des ressources et des récompenses; sait comment les créer à partir de sources existantes ou nouvelles
Les erreurs sont cruciales	Les erreurs sont inévitables, mais tente de les éviter; réagit rapidement en cas d'erreur	Les erreurs sont la meilleure façon d'apprendre; les accepte bien, et les comprend
Il lui importe de contrôler les autres	Tente d'utiliser les autres pour effectuer les tâches	Confère des pouvoirs aux autres
Attaché à son poste; a soif de pouvoir; s'accroche à l'autorité quel que soit le poste	S'occupe de son propre poste; recherche le pouvoir; exerce de l'autorité sur les autres selon son poste	Ne s'attache pas à son importance personnelle, au pouvoir ou à l'autorité; peut facilement passer d'une situation à l'autre
Processus mentaux et comportement erratiques	Prépondérance de l'hémisphère gauche du cerveau; orientation analytique; comportement mâle traditionnel	Équilibre des hémisphères gauche et droit du cerveau pour la synergie; comportement et orientation androgyne

(Source : Ackerman, Linda. «The Transformational Manager: Facilitating the Flow State», dans *Transforming Work*, John D. Adams, éditeur, Virginie, Miles River Press, 1983.)

Annexe E

Caractéristiques des «intrapreneurs»

Qui est «l'intrapreneur»?

	Gestionnaire traditionnel	Entrepreneur traditionnel	«Intrapreneur»
Motifs premiers	Recherche la promotion et d'autres récompenses traditionnelles. Motivé par le pouvoir	Recherche la liberté. Axé sur les objectifs, autonome et motivé	Recherche la liberté et l'accès aux ressources communes. Axé sur les objectifs et motivé. Répond également aux récompenses et reconnaissances de l'entreprise
Orientation du temps	Préoccupé par les quotas et les budgets, la planification hebdomadaire, mensuelle, semestrielle ou annuelle, la prochaine promotion ou mutation	Se guide sur les objectifs finals de la croissance de l'entreprise sur une période de 5 à 10 ans	Objectifs finals de 3 à 15 ans, selon le genre d'entreprise. Importance de respecter les délais personnels et de l'entreprise
Action	Délègue. La supervision et l'établissement de rapports occupent la plus grande partie du temps	Met la main à la pâte. Choque parfois les employés en faisant leur travail	Met la main à la pâte. Il peut savoir déléguer, mais il peut à l'occasion faire ce qu'il y a à faire
Aptitudes	Gestion professionnelle. A souvent une formation commerciale. Outils analytiques abstraits, gestion des ressources humaines et connaissances politiques	Connaît bien les affaires. A plus le sens des affaires que de connaissances en gestion ou en politique. A souvent une formation technique s'il est dans le domaine technique. Peut avoir eu des responsabilités de P. et L. dans l'entreprise	Tout comme l'entrepreneur, mais la situation exige une plus grande aptitude à croître au sein de l'organisation. Les besoins le confirment

	Gestionnaire traditionnel	Entrepreneur traditionnel	«Intrapreneur»
Courage et destinée	Considère les autres responsables de son destin. Peut être énergique et ambitieux, mais peut craindre que les autres puissent le liquider	Plein d'assurance, optimiste, courageux	Plein d'assurance et de courage. Plusieurs intrapreneurs sont cyniques face au système, mais confiants en leur potentiel de le déjouer
Attention	Consacrée d'abord aux événements internes de la corporation	Consacrée d'abord à la technologie et au marché	À la fois intérieure et extérieure. Convainc les collègues de la nécessité de l'entreprise et du marché, mais s'occupe également du client
Risque	Prudent	Aime le risque modéré. Investit beaucoup mais s'attend à réussir	Aime les risques modérés. N'a généralement pas peur d'être licencié et ne reconnaît donc pas de risques personnels
Études de marché	Effectue des études de marché pour définir les besoins et orienter la conceptualisation des produits	Crée des besoins. Crée des produits qui ne peuvent généralement pas être mis à l'essai sur le marché; les acheteurs éventuels ne les comprennent pas encore. Parle aux clients et se forme une opinion	Effectue sa propre étude de marché et son évaluation intuitive, tout comme l'entrepreneur
Prestige	Se préoccupe des symboles du prestige (par ex. grand bureau, etc.)	Peut s'installer derrière une porte, si le travail est fait	Considère les symboles traditionnels du prestige comme une farce. Apprécie les symboles de liberté
Erreurs et échecs	S'efforce d'éviter les erreurs et les surprises. Remet à plus tard la reconnaissance des erreurs	Considère les erreurs et les échecs comme faisant partie du processus d'apprentissage	Sensible au besoin de paraître méthodique. Tente de cacher les projets ambitieux de façon à pouvoir apprendre des erreurs commises sans avoir à supporter les conséquences d'une erreur publique
Décisions	D'accord avec la direction. Repousse la prise de décision jusqu'à ce qu'il connaisse l'opinion du patron	Suit ses propres idées. Catégorique et plein d'initiative	Aptitude à convaincre les autres de ses opinions. Un peu plus patient et disposé à faire des compromis que l'entrepreneur traditionnel, mais quand même un exécutant

	Gestionnaire traditionnel	Entrepreneur traditionnel	«Intrapreneur»
Objet de l'attention	Sert les autres	Sert ses besoins et ceux des clients	Sert ses besoins, ceux des clients et des commanditaires
Attitude face au système	Considère le système comme protecteur et fournisseur; cherche à s'y établir	Peut avancer rapidement au sein du système, puis, frustré par le système, peut le rejeter et créer le sien	N'aime pas le système, mais apprend à le manipuler
Résolution de problèmes	Règle les problèmes au sein du système	Fuit les problèmes dans les grandes structures traditionnelles en démissionnant et en recommençant de façon indépendante	Règle les problèmes au sein du système ou les contourne sans démissionner
Antécédents familiaux	Les membres de la famille ont travaillé pour de grandes organisations	Antécédents dans les entreprises, le milieu professionnel ou la ferme	Antécédents dans les entreprises, le milieu professionnel ou la ferme
Rapports avec les parents	Indépendant de la mère, bons rapports avec le père, mais faible dépendance	Père absent ou mauvaises relations avec le père	Relations meilleures avec le père, mais quelques discussions
Antécédents socio-économiques	Classe moyenne	Classe pauvre dans quelques études antérieures, classe moyenne dans des études plus récentes	Classe moyenne
Instruction	Bonne instruction	Moins bonne instruction dans les études antérieures, études de deuxième cycle, mais pas de doctorat, dans les études plus récentes	Instruction parfois assez élevée, particulièrement dans les domaines techniques
Rapports avec les autres	Hiérarchie à la base des rapports	Transactions et conclusions de marchés	Transactions au sein de la hiérarchie

(Source: Pinchot, Gifford. *Intrepreneuring*, New York, N.Y. : Harper and Row, 1986, pp. 54-56.)

Annexe F

Méthode de gestion du changement

Figure 9-3
The Change Management Process

(Source : Beckard, Richard et Harris, Reuben. *Organizational Transitions: Managing Complex Change*, 2e édition, Don Mills, Ont. : Addison-Wesley, 1989, p. 112.)